



Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
Dipartimento di Scienze Giuridiche “A. Cicu”

Dottorato di ricerca in Diritto delle Comunità europee (SSD IUS/14)
Coordinatore: Prof.ssa Lucia Serena Rossi
XIX Ciclo

GLI ACCORDI DI POLITICA ESTERA E DI
SICUREZZA COMUNE DELL’UNIONE EUROPEA

Relatore:
Chiar.mo Prof.
ATTILA TANZI

Candidato:
LUCA PALADINI

Controrelatore:
Chiar.ma Prof.ssa
LUCIA SERENA ROSSI

Anno esame finale: 2007

INDICE SOMMARIO

Sigle ed acronimi	V
-------------------------	---

Capitolo I Introduzione

§ 1. Presentazione dell'ambito di ricerca: la base giuridica degli accordi di politica estera e di sicurezza comune	1
§ 2. (segue): la prassi	3
§ 3. Le premesse teoriche dell'indagine: la politica estera e di sicurezza comune come processo politico	6
§ 3.1. Il quadro giuridico della politica estera e di sicurezza comune prima dell'introduzione del <i>treaty-making power</i>	7
§ 3.2. L'esercizio del <i>treaty-making power</i> nella politica estera e di sicurezza comune prima del Trattato di Amsterdam: i <i>memorandum</i> d'intesa	11
§ 3.3. Il memorandum d'intesa per l'amministrazione europea della città di Mostar	13
§ 3.4. I <i>memorandum</i> d'intesa quali forme embrionali di accordi di politica estera e di sicurezza comune	18
§ 4. (segue): l'accertamento della soggettività internazionale delle organizzazioni internazionali	24
§ 4.1. I limiti del dibattito dottrinale sulla personalità giuridica internazionale dell'Unione europea prima della conclusione del Trattato di Amsterdam	26
§ 5. Il piano dell'indagine	29

Capitolo II Sistematica degli accordi di politica estera e di sicurezza comune

§ 1. L'introduzione dell'art. 24 TUE nel secondo pilastro dell'Unione europea	31
§ 1.1. Le modifiche introdotte dal Trattato di Nizza	33

§ 1.2. L'ipotesi che un accordo sia sottoposto a procedure nazionali di ratifica: una clausola di esenzione nell'art. 24 TUE?	35
§ 2. La portata dello strumento disegnato dall'art. 24 TUE	38
§ 3. Le interpretazioni della dottrina sul ruolo dell'art. 24 TUE nel dibattito sulla personalità giuridica internazionale dell'Unione europea	40
§ 4. Gli accordi di politica estera e di sicurezza comune nel Trattato-Costituzione	42

Capitolo III

La prassi degli accordi di politica estera e di sicurezza comune

Sezione I: Introduzione

§ 1. Premessa all'esame della prassi	51
§ 2. Le decisioni di approvazione degli accordi <i>ex art.</i> 24 TUE	52

Sezione II: Gli accordi della politica di sicurezza

§ 3. Introduzione	55
§ 4. Gli accordi conclusi con gli Stati che ospitano missioni di pace	56
§ 5. Gli accordi conclusi con gli Stati terzi che partecipano alle missioni di pace	69
§ 6. Gli accordi che istituiscono un quadro per la partecipazione degli Stati terzi alle missioni di pace	75
§ 7. Conclusioni sugli accordi della politica di sicurezza	81

Sezione III: Gli accordi di politica estera

§ 8. Introduzione	87
§ 9. L'accordo di cooperazione e assistenza tra la Corte Penale Internazionale e l'Unione europea	88
§ 10. L'accordo concluso con la Georgia sullo <i>status</i> del Rappresentante speciale dell'Unione europea per il Caucaso meridionale	93
§ 11. Conclusioni sugli accordi di politica estera	98

Sezione IV: L'esame degli accordi interpillars che coinvolgono il secondo pilastro dell'Unione europea e il contributo degli accordi della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale all'esame della prassi ex art. 24 TUE

§ 12. Introduzione	100
--------------------------	-----

§ 13.	Gli accordi <i>interpillars</i> che conseguono obiettivi di politica estera e di sicurezza comune	101
13.1.	Gli accordi sullo scambio di informazioni	102
13.2.	Lo scambio di lettere tra l'Unione europea e il Libano sulla lotta al terrorismo	107
§ 14.	Il contributo degli accordi della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale all'esame della prassi degli accordi di politica estera e di sicurezza comune	111
§ 15.	Conclusioni a riguardo degli accordi <i>interpillars</i> e degli accordi conclusi nelle materie del terzo pilastro	117

Capitolo IV

Gli accordi di politica estera e di sicurezza comune nel diritto dell'Unione europea

§ 1.	Premessa	119
§ 2.	Gli accordi nel quadro della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea	120
§ 2.1.	Gli accordi e le competenze dell'Unione europea nel secondo pilastro ...	122
§ 2.2.	Gli accordi della politica di sicurezza e le sfide della competenza in materia di gestione delle crisi internazionali	123
§ 2.3.	L'accordo concluso con la Corte penale internazionale: l'eccezione che conferma la regola dettata dall'art. 24 TUE	127
§ 3.	Le forme di interazione tra primo e secondo pilastro emergenti dagli accordi <i>ex art. 24 TUE</i>	127
§ 3.1.	La questione sotto il profilo teorico	129
§ 3.2.	L'inquadramento delle forme di interazione tra primo e secondo pilastro emergenti dalla prassi	132
§ 3.3.	Il ruolo del dialogo politico	133

Capitolo V

Gli accordi di politica estera e di sicurezza comune nel diritto internazionale

§ 1.	Premessa	137
§ 2.	Sulla natura giuridica vincolante degli accordi <i>ex art. 24 TUE</i>	138

§ 2.1. (segue): la volontà delle parti di obbligarsi	138
§ 2.2. (segue): la qualità delle parti	141
§ 2.3. (segue): cenno ad ulteriori elementi qualificanti la natura giuridica degli accordi in esame	141
§ 3. L'imputabilità degli accordi; la soggettività dell'Unione europea e l'applicazione del metodo utilizzato dalla Corte internazionale di giustizia nel <i>Reparation Case</i> del 1949	142
§ 4. (segue); la rilevazione del requisito soggettivo	143
§ 5. (segue); la rilevazione del requisito oggettivo	145
§ 5.1. Gli accordi <i>ex art. 24 TUE</i> come concretizzazione della soggettività dell'Unione europea	146
§ 5.2. Altri fattori di concretizzazione della soggettività internazionale emergenti dagli accordi	149
§ 5.3. L'elemento di concretizzazione relativo alla responsabilità internazionale	151
§ 6. Il Consiglio dei ministri nella procedura <i>ex art. 24 TUE</i> : organo dell'Unione europea o strumento del coordinamento interstatale?	157
 Osservazioni conclusive	 159
 Bibliografia	 163
 Inventario degli accordi di politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea	 175
 Indice dei documenti citati	 185

Sigle ed acronimi

AETS	<i>Accordo Europeo relativo al lavoro degli equipaggi dei veicoli che effettuano Trasporti internazionali su Strada</i>
AMM	<i>Aceh Monitoring Mission</i>
AMUE	<i>Amministrazione di Mostar dell'Unione Europea</i>
Asean	<i>Association of Southeast Asian Nations</i>
AUE	<i>Atto Unico Europeo</i>
Boll.	<i>Bollettino dell'Unione europea</i>
CE	<i>Comunità Europea</i>
CFSP	<i>Common Foreign and Security Policy</i>
CIG	<i>Conferenza Intergovernativa</i>
CM	<i>Comitato Militare dell'Unione europea</i>
CoPS	<i>Comitato politico e di sicurezza dell'Unione europea</i>
COREPER	<i>Comité des représentants permanents</i>
CPE	<i>Cooperazione politica europea</i>
ECHO	<i>European Community Humanitarian Aid Office</i>
ECMM	<i>European Community Monitoring Mission</i>
ECOWAS	<i>Economic Community of West African States</i>
EFTA	<i>European Free Trade Area</i>
EU BAM Rafah	<i>European Union Border Assistance Mission at Rafah Crossing Point in Palestinian Territories</i>
EUFOR	<i>European Union Force</i>
EUMM	<i>European Union Monitoring Mission</i>
EUPAT	<i>European Union Police Advisory Team</i>
EUPM	<i>European Union Police Mission</i>
EUPOL Copps	<i>European Union Co-ordinating Office for Palestinian Police Support</i>
EUSR	<i>European Union Special Representative</i>
FYROM	<i>Former Yugoslavian Republic Of Macedonia</i>
GAI	<i>Giustizia e Affari Interni</i>
GU	<i>Gazzetta Ufficiale</i>
I.L.M.	<i>International Legal Materials</i>
Monuc	<i>United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo</i>

MoU	<i>Memorandum of Understanding</i>
Nato	<i>Northern Atlantic Treaty Organization</i>
ONU	<i>Organizzazione delle Nazioni Unite</i>
OSCE	<i>Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa</i>
PESC	<i>Politica Estera e di Sicurezza Comune</i>
PESD	<i>Politica Estera, di Sicurezza e Difesa</i>
PNR	<i>Passenger Name Record</i>
RFI	<i>Repubblica Federale di Jugoslavia</i>
RNL	<i>Reddito Nazionale Lordo</i>
SM	<i>Stato Maggiore dell'Unione europea</i>
SOFA	<i>Status-Of-Forces Agreement</i>
TCE	<i>Trattato sulla Comunità Europea</i>
TRIPS	<i>Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights</i>
TUE	<i>Trattato sull'Unione Europea</i>
UE	<i>Unione Europea</i>
UEO	<i>Unione dell'Europa Occidentale</i>
UN	<i>United Nations</i>
Unprofor	<i>United Nations Protection Force</i>
UNTS	<i>United Nations Treaty Series</i>
URSS	<i>Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche</i>
WAEMU	<i>West African Economic and Monetary Union</i>

Capitolo I Introduzione

SOMMARIO: § 1. Presentazione dell'ambito di ricerca: la base giuridica degli accordi di politica estera e di sicurezza comune - § 2. (segue): la prassi - § 3. Le premesse teoriche dell'indagine: la politica estera e di sicurezza comune come processo politico - 3.1. Il quadro giuridico della politica estera e di sicurezza comune prima dell'introduzione del *treaty-making power* - 3.2. L'esercizio del *treaty-making power* nella politica estera e di sicurezza comune prima del Trattato di Amsterdam: i *memorandum d'intesa* - 3.3. Il *memorandum d'intesa* per l'amministrazione europea della città di Mostar - 3.4. I *memorandum d'intesa* quali forme embrionali di accordi di politica estera e di sicurezza comune - § 4. (segue): l'accertamento della soggettività internazionale delle organizzazioni internazionali - § 4.1. I limiti del dibattito dottrinale sulla personalità giuridica internazionale dell'Unione europea prima della conclusione del Trattato di Amsterdam - § 5. Il piano dell'indagine.

§ 1. Presentazione dell'ambito di ricerca: la base giuridica degli accordi di politica estera e di sicurezza comune

Nel 2001 l'Unione europea si è per la prima volta avvalsa della possibilità di concludere accordi internazionali con Stati terzi e organizzazioni internazionali in attuazione della politica estera e di sicurezza comune firmando due trattati, uno con la Repubblica federale di Jugoslavia¹ e uno con l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia², al fine di regolare la condizione giuridica di una missione di osservazione operante nei Balcani dal 1991³.

Gli accordi costituiscono la primissima prassi d'attuazione dell'art. 24 TUE, norma inserita nel Trattato sull'Unione europea dal Trattato di Amsterdam con il fine di attribuire il *treaty-making power* all'Unione europea nel secondo pilastro, ponendo così "rimedio al silenzio mantenuto sul punto dal Trattato di Maastricht"⁴.

¹ Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica federale di Jugoslavia sulle attività della missione di vigilanza dell'Unione europea (EUMM) nella Repubblica federale di Jugoslavia, firmato a Belgrado il 25 aprile 2001 e decisione del Consiglio 2001/352/PESC del 9 aprile 2001 che ne approva il testo (GU L 125, 5.5.2001).

² Accordo tra l'Unione europea e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia sulle attività della missione di vigilanza dell'Unione europea (EUMM) nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, firmato a Skopje il 31 agosto 2001 e decisione del Consiglio 2001/682/PESC del 30 agosto 2001 che ne approva il testo (GU L 241, 11.9.2001). Si segnala che nell'esposizione che segue si utilizzerà la denominazione Macedonia, e non FYROM (*Former Yugoslav Republic of Macedonia*), che viene utilizzata negli accordi ex art. 24 TUE. Quest'ultima denominazione è infatti sanzionata dalle lettere diplomatiche macedoni, che, nell'ambito di accordi conclusi mediante scambio di note, sottolineano sistematicamente che "(...) the Republic of Macedonia does not accept the denomination used (...), having in mind that the constitutional name (...) is the Republic of Macedonia".

³ La missione in questione è l'*European Union Monitoring Mission*, già *European Community Monitoring Mission*, avviata nella seconda metà del 1991 con il mandato di sorvegliare l'attuazione dell'Accordo di Brioni, con il quale era stata abbozzata una prima ipotesi di pacificazione del conflitto balcanico. Sulla missione, v. F. Martines, *Il ruolo dell'Unione europea e suo coordinamento con le Nazioni Unite e l'UEO*, in F. Lattanzi, M. Spinedi (a cura di), *Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace nella prassi di fine XX secolo*, Napoli, 2004, p. 385; M. Bothe, *Peace-keeping*, in B. Simma (ed.), *The charter of the United Nations. A commentary*, II ed., Oxford, 2002, p. 697; A. Gioia, *The United Nations and regional organizations in the maintenance of peace and security*, in M. Bothe, N. Ronzitti, A. Rosas (ed.), *The OSCE in the maintenance of peace and security. Conflict prevention, crisis management and peaceful settlement of disputes*, The Hague-London-Boston, 1997, p. 191 ss; A. Stucchi, *Il conflitto nella ex Jugoslavia*, in G. Sacerdoti (a cura di), *Diritto e istituzioni della Nuova Europa*, Milano, 1995, p. 575 ss.;

⁴ L'espressione è di A. Tizzano, *Note in tema di relazioni esterne dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1999, p. 483. Va precisato che l'Unione era sprovvista del *treaty-making power* anche nel terzo pilastro, per cui il silenzio cui fa riferimento l'autore è stato rimediato anche attraverso l'inserimento dell'art. 38 TUE, per il quale "Gli accordi di cui all'articolo 24 possono riguardare materie rientranti nel presente titolo". Per un inquadramento sul *treaty-making power* nel terzo pilastro, v. J. Monar,

Il testo, nella versione modificata dal Trattato di Nizza ed oggi vigente, così recita:

Art. 24 TUE

Quando, ai fini dell'attuazione del presente titolo, occorre concludere un accordo con uno o più Stati od organizzazioni internazionali, il Consiglio può autorizzare la presidenza, assistita se del caso dalla Commissione, ad avviare i negoziati a tal fine necessari. Tali accordi sono conclusi dal Consiglio su raccomandazione della Presidenza.

Il Consiglio delibera all'unanimità quando l'accordo riguarda una questione per la quale è richiesta l'unanimità per l'adozione di decisioni sul piano interno.

Qualora l'accordo sia previsto per attuare un'azione comune o una posizione comune, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata conformemente all'art. 23, paragrafo 2.

Il presente articolo si applica anche alle materie contemplate nel Titolo VI. Quando l'accordo riguarda una questione per la quale è richiesta la maggioranza qualificata per l'adozione di decisioni o misure sul piano interno, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata conformemente all'articolo 34, paragrafo 3.

Nessun accordo è vincolante per uno Stato membro il cui rappresentante in sede di Consiglio dichiara che esso deve conformarsi alle prescrizioni della propria procedura costituzionale; gli altri membri del Consiglio possono convenire che nondimeno l'accordo si applichi a titolo provvisorio.

Gli accordi conclusi alle condizioni indicate nel presente articolo sono vincolanti per le istituzioni dell'Unione.

La norma stabilisce che possono essere conclusi accordi internazionali in attuazione del Titolo V TUE, quindi della politica estera e di sicurezza comune, i cui ambiziosi obiettivi, indicati all'art. 11 TUE, si riferiscono "a tutti i settori della politica estera e di sicurezza" e riguardano la difesa dei valori comuni, degli interessi fondamentali, dell'indipendenza e dell'integrità dell'Unione, il rafforzamento della sua sicurezza in tutte le sue forme, il mantenimento della pace e il rafforzamento della sicurezza internazionale, la promozione della cooperazione internazionale e, infine, lo sviluppo e il consolidamento della democrazia e dello stato di diritto, nonché il conseguimento del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

La codificazione dell'art. 24 e la significativa prassi di applicazione che è seguita a partire dal 2001 offrono lo spunto per esaminare gli effetti dell'introduzione del *treaty-making power* nel secondo pilastro sostanzialmente sotto due punti di vista.

Il primo ha carattere interno e investe l'economia generale della politica estera e di sicurezza comune. La codificazione dell'art. 24 TUE ha infatti introdotto un nuovo strumento nel quadro giuridico del secondo pilastro, ampliando così la capacità d'azione dell'Unione europea nell'attuazione della politica estera e di sicurezza comune. Si tratta di uno strumento che presenta delle similitudini e al contempo si differenzia da quelli classici elencati dall'art. 12 TUE⁵. Accordi internazionali e strumenti classici sono infatti ugualmente finalizzati alla realizzazione degli obiettivi del secondo pilastro e sono necessari alla conduzione della politica estera e di

The EU as an international actor in the domain of Justice and Home affairs, in *European Foreign Affairs Review*, 2004.

⁵ Se ne riporta il testo:

"L'Unione persegue gli obiettivi di cui all'articolo 11:

- definendo i principi e gli orientamenti generali della politica estera e di sicurezza comune,
- decidendo strategie comuni,
- adottando azioni comuni,
- adottando posizioni comuni,
- rafforzando la cooperazione sistematica tra gli Stati membri per la conduzione della loro politica."

È bene ricordare che l'atto d'esordio di ogni azione del secondo pilastro sono le conclusioni del Consiglio europeo, che contengono gli orientamenti politici e le decisioni alle quali è giunto il Consiglio stesso e indicano le fasi procedurali destinate a darvi seguito (così le conclusioni del Consiglio europeo di Siviglia del 21-22 giugno 2002, allegato II, p. 4).

sicurezza comune. Diversamente, mentre gli strumenti *ex art. 12 TUE* sono atti unilaterali, che l'Unione approva secondo le procedure descritte dal quadro giuridico del secondo pilastro al fine di intraprendere azioni concrete o assumere posizioni politiche, gli accordi internazionali sono atti bilaterali o multilaterali che vengono in essere a seguito dell'incontro della volontà tra più soggetti operanti nella comunità internazionale. L'affiancamento di uno strumento di natura internazionale agli atti unilaterali della politica estera e di sicurezza comune ne richiede quindi la collocazione all'interno del ventaglio degli strumenti della politica estera e di sicurezza comune e la considerazione dei relativi effetti.

Il secondo ha invece rilevanza per il diritto internazionale e attiene alla controversa questione della personalità internazionale dell'Unione europea. L'introduzione della norma ha infatti avuto l'effetto di rinfocolare il dibattito sulla sua personalità di diritto internazionale, in quanto parte della dottrina ha ritenuto che l'inserimento del *treaty-making power* riguardasse l'Unione in quanto soggetto internazionale e non, invece, l'insieme degli Stati membri agenti nel quadro giuridico della politica estera e di sicurezza comune. In altre parole, l'introduzione dell'art. 24 TUE ha portato a ritenere che gli accordi del secondo pilastro fossero accordi bilaterali, coinvolgenti l'Unione europea e il co-contrattante, e non multilaterali, nei quali la parte europea fosse rappresentata dall'insieme degli Stati membri.

Chiaramente, i due effetti determinati dall'introduzione del *treaty-making power* nel quadro giuridico del secondo pilastro hanno una portata diversa. La considerazione degli accordi internazionali come strumento d'azione dell'Unione europea assume infatti una valenza del tutto interna, riguardando il funzionamento e l'efficacia della politica estera e di sicurezza comune. Diversamente, l'interpretazione dell'introduzione del *treaty-making power* nel secondo pilastro come ulteriore spia della soggettività internazionale dell'Unione europea ha un effetto più ampio, che investe l'intero ordinamento giuridico dell'Unione europea e il ruolo che questa ricopre sul piano internazionale. Ciò detto, l'esame della norma e la considerazione della relativa prassi potranno offrire numerosi elementi di valutazione a riguardo sia del ruolo degli accordi *ex art. 24 TUE* nel quadro giuridico del secondo pilastro, sia del significato da attribuire al *treaty-making power* disciplinato dall'art. 24 TUE.

Prima di avviare l'esame della norma e della prassi prodotta, è però opportuno gettare le basi teoriche dell'indagine che si intende condurre. Si intende quindi preliminarmente offrire una rappresentazione d'insieme della prassi applicativa dell'art. 24 TUE ad oggi intervenuta, fornendo alcuni dati quantitativi e qualitativi relativi agli accordi conclusi. In secondo luogo ci si soffermerà sui due temi portanti della presente ricerca. Da una parte si presenterà la disciplina della politica estera e di sicurezza comune prima dell'introduzione dell'art. 24 nel Trattato sull'Unione europea, al fine di porre in luce il contesto nel quale è maturata la decisione di dotare l'Unione europea del *treaty-making power* nel secondo pilastro. Dall'altra si volgerà lo sguardo al tema della soggettività internazionale delle organizzazioni internazionali e ad alcuni aspetti del dibattito sulla personalità dell'Unione europea che appaiono necessari al fine di valutare gli effetti dell'art. 24 TUE e della relativa prassi su tale questione. Si intende quindi chiudere il capitolo redigendo il piano dell'indagine, nel quale verranno tratteggiate le linee di ricerca di questa tesi.

§ 2. (segue): la prassi

Alla data del 31 dicembre 2006 la prassi applicativa dell'art. 24 TUE è composta di 74 accordi internazionali. Si tratta di un dato ufficiale, in quanto è basato sulla pubblicazione degli accordi⁶ nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea⁷, ma incompleto. Infatti, il numero degli accordi realmente conclusi è maggiore, in quanto alcuni di essi sono rimasti confidenziali e per questo non sono stati pubblicati⁸.

⁶ Così dispone l'art. 17, c. 1, lett. h, del regolamento interno del Consiglio dei ministri (Decisione del Consiglio del 22 marzo 2004 relativa all'adozione del suo regolamento interno [GU L 106, 15.4.2004]).

⁷ D'ora in poi "Gazzetta Ufficiale" o "GU".

⁸ La notizia della loro esistenza è stata quindi ricavata da fonti alternative. La principale fonte integrativa della GU è il *data-base* degli accordi internazionali del Consiglio dell'Unione europea (<http://ue.eu.int/showPage.asp?id=252&lang=it&mode=g>), la cui presentazione precisa che "Quando il testo di un accordo o di una convenzione è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, è

Dal punto di vista cronologico, la conclusione degli accordi *ex art.* 24 ha seguito un *trend* che è stato in salita nel triennio 2001-2003 e si è stabilizzato a partire dal 2004. Dopo i 2 accordi del 2001, infatti, ne sono stati conclusi 14 nel 2002 e 21 nel 2003, per poi scendere a 10 nel 2004 ed attestarsi a 15 nel 2005 e 11 nel 2006.

Sotto il profilo formale, gli accordi si presentano come l'allegato di una decisione del Consiglio dei ministri che, premessa l'opportunità di concludere l'accordo e preso atto dell'avvenuta chiusura dei negoziati, ne approva il testo "a nome dell'Unione europea" e autorizza il Presidente del Consiglio a designare la persona o le persone che firmeranno l'accordo "allo scopo di impegnare l'Unione europea"⁹.

Premesse queste prime informazioni, è bene osservare che con riguardo al contenuto si riconoscono due gruppi ben distinti di accordi. Il primo comprende gli accordi internazionali che l'Unione europea ha concluso per i fini della politica di sicurezza¹⁰, che per il periodo compreso tra il 2001 e il 2005 hanno costituito il complesso della prassi applicativa dell'art. 24 TUE. Il secondo gruppo, invece, riguarda alcuni accordi conclusi a partire dalla primavera del 2006 in materie riconducibili ad altri obiettivi della politica estera e di sicurezza comune.

Quanto agli accordi della politica di sicurezza è bene precisare che si tratta di accordi conclusi al fine di avviare le missioni di pace dell'Unione europea¹¹ sia con gli Stati terzi che le ospitano, sia con quelli che vi partecipano fornendo risorse aggiuntive. Va però aggiunto che il loro numero non è pari a quello delle missioni di pace avviate, così come non tutte le partecipazioni degli Stati terzi sono state suggellate dalla conclusione di un accordo *ex art.* 24 TUE.

Infatti, non sempre è stato necessario concludere detti accordi. In certi casi lo statuto delle missioni è stato disciplinato attraverso l'estensione degli effetti di accordi già conclusi. Così, ad esempio, non è stato necessario concludere l'accordo con la Bosnia-Erzegovina per l'operazione militare *Althea*, perché questa ha ereditato lo statuto della *Stabilization Force*, operazione Nato che operava in precedenza e di cui *Althea* ha costituito l'avvicendamento operativo¹². Allo stesso

indicato un riferimento: cliccando su di esso si accede al testo", come se fosse normale che un accordo possa non essere pubblicato. Altra fonte è la sezione "Sicurezza e difesa" della *webpage* del Consiglio dell'Unione europea (<http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=268&lang=it&mode=g>), dalla quale è possibile giungere alle pagine internet delle singole missioni, all'interno delle quali sono disponibili gli elenchi degli Stati terzi partecipanti, dato da cui si dovrebbe poi desumere il numero degli accordi conclusi con questi Paesi. Non è invece utilizzabile un'importante fonte di rilevazione dei trattati internazionali, la *United Nations Treaty Series*, nel cui *data-base* (<http://untreaty.un.org/English/treaty.asp>) non è stato repertoriato alcun accordo concluso dall'Unione europea. Ne consegue che la mancata registrazione ha per effetto l'impossibilità di invocare gli accordi *ex art.* 24 dinanzi ad organi delle Nazioni Unite, salvo il caso di comportamento in buona fede delle parti per quanto concerne la registrazione (sulla UNTS e sugli effetti della registrazione, v. B. Conforti, *Sulla registrazione degli accordi internazionali presso le Nazioni Unite*, in *Scritti di diritto internazionale*, Napoli, 2003, p. 159 ss.).

⁹ Si tratta di due formule uniformi, che ricorrono in tutte le decisioni che approvano gli accordi *ex art.* 24 TUE. Solo in un caso, relativo all'accordo concluso con la Nato sullo scambio di informazioni classificate (GU L 80, 27.3.2003), il Presidente del Consiglio è stato direttamente autorizzato dal Consiglio dei ministri a firmare l'accordo.

¹⁰ Si tratta di quella parte dell'art. 17 TUE, oggi in forte sviluppo, che attiene alle questioni relative alla "sicurezza dell'Unione in tutte le sue forme" (v. art. 11 TUE).

¹¹ Si intende utilizzare l'espressione "missioni di pace" per indicare il complesso degli interventi riconducibili all'art. 17.2 TUE, che così recita: "Le questioni cui si riferisce il presente articolo includono le missioni umanitarie e di soccorso, le attività di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento nella gestione di crisi, ivi comprese le missioni tese al ristabilimento della pace". Si tratta di una espressione riassuntiva e sintetica, che si ritiene possa adeguatamente coprire le diverse possibilità di intervento offerte dalla politica di sicurezza e porre in luce lo spirito che anima la competenza in materia di gestione delle crisi internazionali. In fondo, ogni intervento, sia esso armato o meno, sia operativo o di osservazione, ha come fine ultimo il raggiungimento o il mantenimento della pace. Ciò detto, laddove necessario si renderà comunque conto delle differenze esistenti tra i vari tipi di missione.

¹² Analogamente è accaduto per la missione *EUPAT*, che ha operato in Macedonia in avvicendamento alla missione di polizia *Proxima* dell'Unione europea, di cui aveva ereditato lo statuto (v. l'art. 11 dell'azione comune 2005/826/PESC del 24 novembre 2005 [GU L 307, 25.11.2005]).

modo, non è stato necessario concludere l'accordo relativo all'azione di sostegno ad *Amis II*, missione di consulenza dell'Unione europea presso l'Unione Africana, il cui statuto è regolato dall'accordo concluso con il Sudan per la missione di osservazione dell'Unione africana denominata *Amis II*¹³.

In altri casi, la mancata conclusione degli accordi con i sovrani territoriali è in linea con quanto previsto dall'azione comune istitutiva delle missioni. Alcune azioni comuni, infatti, subordinano la conclusione dell'accordo alla relativa necessità oppure alla conforme richiesta dello Stato ospitante, con la conseguenza che la sua mancanza significa che né la necessità di concluderlo si è posta, né una richiesta dal sovrano in tal senso è giunta. È questo il caso dell'operazione militare *Artemis*, dispiegata in Congo a fianco della *United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo* (*Monuc*)¹⁴, della missione *Eujust Lex* in Iraq¹⁵ o, ancora, delle due missioni avviate presso l'Autorità nazionale palestinese, la *EUPOL Cops*¹⁶ e l'*EU BAM Rafah*¹⁷. Solo in un caso la mancata conclusione dell'accordo ha costituito un'anomalia, e questo perché l'azione comune istitutiva della missione ne imponeva la stipulazione¹⁸.

Quanto agli Stati terzi che partecipano alle missioni, escludendo i casi di missioni di modeste dimensioni¹⁹ e di partecipazioni regolate dai cosiddetti "quadri di partecipazione"²⁰, va segnalato che non sempre sono stati conclusi i relativi accordi di partecipazione e ciò costituisce un'anomalia che si è manifestata secondo diverse varianti²¹.

¹³ V. il considerando n. 14 dell'azione comune 2005/557/PESC del 18 luglio 2005 (GU L 188, 20.7.2005). Sul *peace-keeping* dell'Unione africana in generale v. A. Marchesi, *Il ruolo dell'OUA nella prevenzione e gestione dei conflitti e brevi cenni alla cooperazione con le Nazioni Unite*, in F. Lattanzi, M. Spinedi (a cura di), *Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace nella prassi di fine XX secolo*, Napoli, 2004, p. 33 ss.

¹⁴ V. l'art. 13 dell'azione comune 2003/423/PESC del Consiglio del 5 giugno 2003 (GU L 143, 11.6.2003). Si consideri che *Artemis*, conformemente a quanto previsto dalla risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 1484 (2003), parr. 9 e 10, era stata inserita funzionalmente nella *Monuc*, il che significa che ne condivideva il quadro organizzativo, la catena di comando e controllo delle Nazioni Unite e, presumibilmente, anche lo statuto.

¹⁵ V. l'art. 7 dell'azione comune 2005/190/PESC del 7 marzo 2005 (GU L 62, 9.3.2005).

¹⁶ V. l'art. 9 dell'azione comune 2005/797/PESC del 14 novembre 2005 istitutiva della *European Union Co-ordinating Office for Palestinian Police Support* (GU L 300, 17.11.2005).

¹⁷ V. l'art. 8 dell'azione comune 2005/889/PESC del 12 dicembre 2005 istitutiva della *European Union Border Assistance Mission at Rafah Crossing Point in Palestinian Territories* (GU L 327, 14.12.2005).

¹⁸ È il caso della missione *EUSEC RD Congo*, operante in Congo. L'art. 13 dell'azione comune 2005/355/PESC del 2 maggio 2005 (GU L 112, 3.5.2005) prevede infatti che lo *status* del personale sia regolato mediante un accordo che non è mai stato concluso.

¹⁹ Ad esempio, la missione *Eujust Themis* in Georgia (v. il considerando n. 6 dell'azione comune 2004/523/PESC del 28 giugno 2004 [GU L 228, 29.6.2004]).

²⁰ Cap. III, § 6.

²¹ In alcuni casi la *webpage* ufficiale della missione indica una lista di Stati terzi partecipanti che è superiore al numero di accordi conclusi e pubblicati ai fini della stessa missione. In altri casi, l'accordo resta confidenziale, nel senso che risulta concluso per il *data-base* degli accordi internazionali del Consiglio dell'Unione europea, ma non pubblicato in GU, come nel caso dei contributi di Norvegia, Ungheria, Islanda e Slovenia per la missione *Concordia* in Macedonia. In altri casi, infine, la partecipazione di alcuni Stati alle missioni risulta documentata in dichiarazioni o atti di altra natura, ma non da accordi o notizie di conclusione di accordi. È il caso del comunicato relativo alla conclusione dell'accordo istitutivo del quadro di partecipazione del Canada alle missioni dell'Unione, che fa riferimento alla circostanza che lo stesso Paese "has participated or is currently participating in several EU-led operations" con riferimento alle missioni *EUMP*, *Artemis*, *Althea* ed *EUPOL Kinshasa* e aggiunge che "Until now this was done on the basis of ad hoc arrangements", mentre non risulta né pubblicato né citato nel *data-base* del Consiglio alcun accordo *ad hoc*. In generale, la prassi dell'art. 24 TUE vede mancare tutti gli accordi relativi ai contribuenti dell'*EUMM*, un accordo per l'*EUPM*, 5 accordi per *Concordia*, 4 accordi per *Artemis*, 2 accordi per *Althea* (anche se alcuni contributi sono stati forniti nell'ambito dei quadri di partecipazione). Per tutte le altre missioni, oltre a non risultare concluso alcun accordo di partecipazione, non si conosce nemmeno il numero e l'elenco degli Stati terzi contribuenti, mentre per l'azione di sostegno

Fanno inoltre parte della prassi *ex art. 24*, ma in posizione differenziata, alcuni accordi internazionali la cui base giuridica coinvolge anche ma non solo l'art. 24 TUE. Si tratta dei cd. accordi *interpillars*, ovvero degli accordi conclusi in materie di competenza di più pilastri, che quando coinvolgono l'art. 24 TUE hanno anche il fine di raggiungere gli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune. Al momento si può segnalare un piccolo gruppo di accordi conclusi in materia di scambio di informazione classificate e uno scambio di lettere con il Libano in materia di lotta al terrorismo. Di tali accordi si intende rendere conto in sede di esame della prassi dell'art. 24 TUE.

È invece da escludere che facciano parte della prassi applicativa dell'art. 24 TUE alcuni accordi conclusi con doppia base giuridica – che poggia sugli artt. 24 e 38 TUE – ma in materie appartenenti all'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Anche di tali accordi ci si occuperà brevemente in sede di esame degli accordi conclusi dall'Unione europea sulla base dell'art. 24 TUE.

Con riguardo, infine, ai co-contrattanti dell'Unione europea, va segnalato che si tratta per la maggior parte di Stati terzi, anche se due accordi sono stati conclusi anche con delle organizzazioni internazionali, ovvero la Nato e la Corte penale internazionale. Come si avrà modo di osservare, nel caso degli accordi della politica di sicurezza la scelta dei co-contrattanti è probabilmente legata al carattere aperto della politica di sicurezza, nonché agli effetti del dialogo politico che l'Unione europea conduce con numerosi Stati terzi.

§ 3. Le premesse teoriche dell'indagine: la politica estera e di sicurezza comune come processo politico

È ora opportuno gettare le basi teoriche utili allo svolgimento della ricerca, la prima delle quali attiene al profilo interno di valutazione degli effetti dell'introduzione degli accordi internazionali nel secondo pilastro. Sul punto è bene partire volgendo lo sguardo alla situazione preesistente rispetto alla codificazione dell'art. 24 TUE, al fine di verificare i presupposti storico-istituzionali dell'introduzione del *treaty-making power* nella politica estera e di sicurezza comune.

Nella vigenza della disciplina della politica estera e di sicurezza comune introdotta a Maastricht l'Unione europea non possedeva il *treaty-making power*, mancando nel trattato una norma a riguardo. Tale silenzio sulla capacità dell'Unione di concludere accordi sul piano internazionale non era stato privo di conseguenze. Nel periodo 1993-1999 l'Unione aveva condotto la politica estera e di sicurezza comune senza potersi avvalere del *treaty-making power* ed essendo piuttosto costretta a concludere degli accordi internazionali *sui generis*, soprattutto per le necessità emerse nei primi anni del conflitto balcanico.

Chiaramente l'efficacia dell'azione dell'Unione europea sul piano internazionale non è stata limitata solo dalla mancanza del *treaty-making power*, ma anche da una serie di lacune che avevano caratterizzato tutta la disciplina della politica estera e di sicurezza comune. La politica estera e di sicurezza comune disegnata a Maastricht, infatti, non era una disciplina completa, ma una normativa “parziale”, lacunosa e, soprattutto, in chiara evoluzione. Come è stato osservato in dottrina²², la politica estera e di sicurezza comune tende a caratterizzarsi come un “policy process rather than a policy”, e in tale ottica va letta la parzialità della disciplina disegnata a Maastricht, che ha al contempo rappresentato una forma evolutiva della Cooperazione politica europea e la base per lo sviluppo delle modifiche introdotte dal Trattato di Amsterdam.

Si può quindi affermare che, nel tempo, la politica estera e di sicurezza comune sia stata migliorata e perfezionata per quanto possibile e il tardivo inserimento del *treaty-making power* dell'Unione appartiene a tale lento percorso evolutivo. Alle tappe di questo processo politico e a

ad *Amis II* risulta in azione comune una “collaborazione aperta” con il Canada, la Norvegia e la Nato, che non si comprende se sia o meno una contribuzione esterna alla missione, con la conseguenza che non è certo che sia necessaria la conclusione di un accordo *ex art. 24 TUE*.

²² G. Edwards, *Common Foreign and Security Policy: Incrementalism in Action?*, in M. Koskeniemi (ed.), *International aspects of the European Union*, The Hague, 1998, p. 3 e A. Tizzano, *Note in tema di relazioni esterne*, cit., p. 466, per il quale tale processo è stato attraversato dalla continua e vivace dialettica tra istanze integrazioniste e intergovernative.

un breve commento sulla prima disciplina della politica estera e di sicurezza comune è dedicata questa prima parte premesse teoriche all'indagine.

§ 3.1. Il quadro giuridico della politica estera e di sicurezza comune prima dell'introduzione del *treaty-making power*

Il processo evolutivo che ha portato alla prima politica estera e di sicurezza comune ha avuto avvio a partire dalla Cooperazione politica europea, ovvero da quella forma di cooperazione intergovernativa in materia di affari esteri posta in essere dagli Stati membri della Comunità economica europea sin dai primi anni settanta²³. Questa cooperazione, che in dottrina è stata anche definita un "fatto inedito nella storia delle relazioni internazionali"²⁴, veniva attuata attraverso riunioni periodiche di vertice e si esprimeva, quando possibile, attraverso delle concertazioni assunte su questioni di interesse comune. Trattandosi di cooperazione internazionale, anche se attuata tra i soggetti appartenenti alle Comunità europee, la Cooperazione politica europea è rimasta al di fuori del quadro istituzionale comunitario fino al 1986, esclusa una forma di raccordo realizzata con la Comunità economica europea per consentire che alle concertazioni assunte potesse seguire l'eventuale adozione di sanzioni economiche.

Con la conclusione dell'Atto Unico Europeo²⁵ del 1986 la cooperazione è stata istituzionalizzata e formalizzata, senza però mutarne la natura intergovernativa²⁶. Si è trattato di una forma di evoluzione della Cooperazione politica europea, probabilmente dovuta ad un primo bilancio positivo della cooperazione²⁷, il cui risultato è però circoscrivibile all'apposizione di una base giuridica vincolante e all'istituzionalizzazione della prassi esistente²⁸. Non a caso, infatti, è

²³ Sull'argomento, v. G. Gaja, *Aspetti giuridici della cooperazione europea nella politica estera*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1976, p. 486 ss.; N. Parisi, *Conferenze al vertice e Consiglio Europeo: un tentativo di sistemazione giuridica*, in *Rivista di Diritto europeo*, 1977, p. 22 ss.; V. Starace, *Il Consiglio europeo*, in *Tavole rotonde di diritto comunitario promosse da G. Biscottini*, Milano, 1980, p. 230 ss.; A. Giardina, *La cooperazione al vertice in Europa: strutture, realizzazioni, controlli*, *Ibidem*, p. 243 ss.; G. Jannuzzi, *Europa: politica estera e di sicurezza*, in *La Comunità Internazionale*, 1987, p. 324 ss.; G. Jannuzzi, *La politica estera dell'Europa comunitaria*, in *La Comunità Internazionale*, 1988, p. 192 ss.; F. Lauria, *L'Unione europea. Origine, sviluppi, problemi attuali*, Torino, 1996, p. 489; D. Mc Goldrick, *International relations law of the European Union*, 1997, London-New York, p. 138.; G. Edwards, *cit.*, p. 4 ss.; C. Morviducci, *Politica estera e di sicurezza comune*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, Torino, 2000, p. 418 ss.; L. Marini, *La politica estera e di sicurezza dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2002, p. 387 ss.; P. Rosa, *La politica estera e di sicurezza comune*, in S. Fabbrini, F. Morata, *L'Unione europea. Le politiche pubbliche*, Bari, 2002, p. 277 ss..

²⁴ G. Jannuzzi, *La politica estera dell'Europa comunitaria*, *cit.*, p. 198.

²⁵ L'Atto Unico Europeo è stato firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 e all'Aja il 28 febbraio 1986 (GU L 169, 29.6.1987) ed è entrato in vigore il 1 luglio 1987.

²⁶ Per G. Jannuzzi, *Europa: politica estera e di sicurezza*, *cit.*, 327 si è così codificato un compromesso, per il quale la Cooperazione politica europea non è evoluta in una politica estera comune, ma è stata comunque "legata" al contesto comunitario.

²⁷ Per una valutazione qualitativa e quantitativa della CPE, v. F. Lauria, *cit.*, p. 488.

²⁸ La disciplina della Cooperazione politica europea istituzionalizzata risultava quindi dal combinato del preambolo (Dichiarazioni di principio), del Titolo I (Disposizioni comuni a tutto l'Atto) e del Titolo III (Disposizioni sulla cooperazione europea in materia di politica estera) dell'AUE. Gli obiettivi riferivano della realizzazione di una stretta collaborazione politica in materia estera tra gli Stati membri, consentendo all'Europa di esprimersi "ad una sola voce". Il nucleo della disciplina era contenuto nel Titolo III (composto del solo art. 30, ma articolato in ben 12 paragrafi), che richiamava e completava le procedure convenute nei rapporti di Lussemburgo (1970), Copenaghen (1973), Londra (1981), nonché nella Dichiarazione solenne di Stoccarda (1983) e nella prassi instauratasi. Erano confermati, quali strumenti della cooperazione, la reciproca informazione e consultazione su problemi di politica estera di interesse generale, la concertazione, la convergenza delle posizioni e la realizzazione di azioni comuni. Quanto alle posizioni comuni, era previsto che costituissero dei punti di riferimento per gli Stati, i quali assumevano l'impegno a non adottare atti che potessero in qualche modo nuocere alla loro attuazione e a non ostacolare il raggiungimento del consenso e l'azione congiunta. Sul piano dei rapporti internazionali, gli Stati erano impegnati a raggiungere posizioni comuni anche nelle organizzazioni e nelle conferenze internazionali, salvo il caso in cui solo alcuni Stati membri vi partecipassero; in tal caso, soltanto i partecipanti dovevano tenere conto delle posizioni convenute nell'ambito della Cooperazione politica europea. Era prevista la

stata rivolta attenzione soprattutto ad una migliore definizione dei processi di approvazione degli atti. Trovando conferma la natura intergovernativa della cooperazione, i destinatari della disciplina istituzionalizzata erano nuovamente gli Stati membri, anche se veniva riproposto e codificato il raccordo con la Comunità economica europea per l'eventuale adozione di sanzioni economiche.

Tra il 1970 e primi anni novanta, quindi, la cooperazione in materia di affari esteri è stata affidata a metodi esclusivamente intergovernativi, i cui limiti di efficacia sono emersi, sin dalla fine degli anni ottanta, con l'esplosione della crisi jugoslava²⁹, che ha evidenziato l'incapacità reattiva degli Stati membri delle Comunità europee di fronte ad un conflitto scoppiato appena oltre i propri confini, e la guerra nel Golfo, nel corso della quale non vennero raggiunte significative e comuni prese di posizione rispetto alla guerra³⁰. Fu quindi l'inadeguatezza dimostrata dalla natura intergovernativa della Cooperazione politica europea a pesare sulla scelta di fare evolvere la cooperazione in una politica estera e di sicurezza comune, ponendola come pilastro portante dell'Unione europea.

Con l'entrata in vigore del Trattato sull'Unione europea nasceva quindi la politica estera e di sicurezza comune – il secondo pilastro – come politica di competenza congiunta dell'Unione e dei suoi membri, anche se decisa ed attuata al di fuori del quadro comunitario³¹. È questa una prima novità rispetto alla Cooperazione politica europea, nella quale i protagonisti della politica estera concertata erano esclusivamente gli Stati membri delle Comunità. La presenza di una cotitolarità dell'Unione ha cambiato lo scenario di imputazione delle attività di politica estera comune, potendosi da questo momento attribuirle *pro quota* all'Unione europea³².

Se da una parte la creazione del secondo pilastro è stata l'ennesimo passo evolutivo in materia di politica estera, dall'altro ha anche rappresentato un insuccesso, perché non si è verificato il salto di qualità che ci sarebbe attesi, consistente nell'abbandono del sistema intergovernativo in politica estera a favore del metodo comunitario. Nel corso della conferenza

possibilità che venisse avviato, ogniqualevolta ritenuto necessario, un dialogo politico con i Paesi terzi e con i raggruppamenti regionali. Quanto alla procedura, l'art. 30 consolidava quella già in uso, articolata su 5 livelli istituzionali, ovvero il Consiglio europeo (art. 2, Titolo I), le riunioni dei ministri degli esteri, il Comitato politico, i corrispondenti e i gruppi di esperti, questi ultimi formati "per regione" o per materia. Era inoltre previsto un segretariato, con sede a Bruxelles, quale supporto tecnico-amministrativo alla Presidenza di turno, per la quale erano confermati il ruolo di coordinamento, organizzazione e di portavoce degli Stati membri. Erano infine confermate l'associazione ai lavori della Cooperazione politica europea per la Commissione e la collaborazione del Parlamento europeo. Per concludere, era fatto cenno all'aspetto della sicurezza, quale veicolo dello sviluppo di un'identità dell'Europa nella "politica esterna", senza peraltro escludere che alcuni Stati membri mantenessero una più stretta cooperazione con l'Unione dell'Europa Occidentale e la Nato. L'art 30 si chiudeva con una disposizione di autorevisione, per la quale "cinque anni dopo l'entrata in vigore del presente atto le Alte Parti Contraenti esamineranno l'opportunità di sottoporre a revisione il titolo III". Per la dottrina, v. nota 23. Sul segretariato, in particolare, G. Jannuzzi, *La politica estera dell'Europa comunitaria*, cit., p. 199, sostiene che sia la "sola innovazione di rilevante portata introdotta dall'Atto Unico (...) in un sistema che era ed è fondamentalmente basato su una logica puramente intergovernativa, esso è il solo organo, se non sovranazionale, almeno "anazionale"". L'autore riporta inoltre un'affermazione di Léo Tindemans, secondo il quale il segretariato sarebbe divenuto il "nocciolo della futura politica estera comune".

²⁹ D. Mc Goldrick, cit., p. 139 e A. R. Di Serio, *Gli sviluppi della politica estera e di sicurezza comune: da Maastricht alla conferenza intergovernativa*, in *Rivista di Diritto Europeo*, 1997, p. 79 ss.. Quest'ultima l'autrice osserva che "Il conflitto interno nella ex Jugoslavia ha messo a nudo l'incapacità dell'Unione di affrontare tempestivamente e di comune accordo l'insorgere di una crisi di un certo rilievo internazionale, ha dimostrato come gli Stati abbiano preferito condurre da soli la propria politica estera e, soprattutto, ha nuociuto all'immagine e alla stessa credibilità dell'Unione sia sul piano internazionale che nei confronti dell'opinione pubblica europea".

³⁰ M. Clementi, *L'Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza e di difesa europea*, Bologna, 2004, p. 105.

³¹ Secondo U. Leanza, *La mancata comunitarizzazione del secondo e del terzo pilastro dell'Unione europea nel Trattato di Amsterdam*, in *Diritto Comunitario e degli scambi internazionali*, 1999, p. 218, il TUE non ha operato un trasferimento di competenze dagli Stati all'Unione, ma ha semplicemente aggiunto alcuni obblighi supplementari in capo agli Stati, le cui competenze sono risultate più vincolate.

³² Art. J.1 TUE.

politico-istituzionale – una delle due conferenze intergovernative che portarono al Trattato sull'Unione³³ –, si era a lungo discusso se costruire un'Unione europea “comunitarizzata” o se invece mantenere il metodo intergovernativo per il secondo e il terzo pilastro. In quella sede il dibattito non portò ad una soluzione, ma soltanto al rinvio della questione alla conferenza intergovernativa del 1996, quando si sarebbe tenuta la prima revisione del *condendo* Trattato sull'Unione. In altre parole, la Conferenza intergovernativa del 1991 preferì costruire, almeno in prima istanza, un'Unione che avrebbe in parte funzionato ancora secondo il metodo utilizzato nella Cooperazione politica europea, ma in presenza di un quadro istituzionale unico³⁴. Emerge anche in questa circostanza come la politica estera e di sicurezza comune abbia rappresentato una tappa nel processo politico cui si è fatto riferimento, ed è chiaro che il rinvio alla Conferenza intergovernativa del 1996 della questione del metodo decisionale applicabile al secondo e al terzo pilastro ne sia la spia più evidente.

Sul fronte strettamente normativo, il risultato della creazione del secondo pilastro è innanzitutto costituito da una disciplina la cui articolazione è più strutturata e dettagliata rispetto a quella della cooperazione, anche se, per alcuni aspetti, non mancano dei richiami a modalità già presenti nella disciplina dell'Atto Unico Europeo.

Il Titolo V TUE stabilisce gli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune³⁵, gli strumenti per realizzarli³⁶, gli organi competenti a gestire la politica estera e di sicurezza comune e le procedure necessarie all'adozione degli atti³⁷. Viene confermato l'interesse per una prospettiva di difesa comune, strettamente connessa alla politica estera, al punto da coinvolgere l'Unione dell'Europa occidentale (UEO) nelle azioni dell'Unione europea aventi riflessi nel campo della difesa³⁸. Infine, l'art. J.10 disponeva la già richiamata autorevisione del pilastro³⁹.

³³ L'altra era dedicata all'unione economica e monetaria.

³⁴ Ciò nonostante, secondo D. Curtin, *The constitutional structure of the Union: A Europe of bits and pieces*, in *Common Market Law Review*, 1993, p. 22, “[t]he picture that emerges is one of fragmentation than unity, of bits and pieces rather than singleness”.

³⁵ Art. J.1, i cui obiettivi sono sostanzialmente riconducibili a quelli oggi indicati dall'art. 11 TUE.

³⁶ Il ventaglio di strumenti comprende le posizioni comuni, le azioni comuni e la cooperazione sistematica tra gli Stati membri. Le posizioni comuni vincolano gli Stati membri, che assumono i provvedimenti idonei ad assicurare la conformità delle politiche nazionali alle stesse. Le azioni comuni si propongono come strumenti operativi, fissando la portata precisa, gli obiettivi generali e particolari, i mezzi, le procedure, le condizioni ed eventualmente la durata dell'azione, con la possibilità di rivedere i contenuti della decisione *in itinere*. Anche le azioni comuni vincolano gli Stati “nelle loro prese di posizione e nella condotta della loro azione” (art. J.3). Quanto alla cooperazione sistematica, essa consiste nell'informazione reciproca tra Stati e nella loro concertazione in seno al Consiglio dei ministri su “qualsiasi questione di politica estera e di sicurezza di interesse generale per garantire che la loro influenza combinata si eserciti nel modo più efficace attraverso la convergenza delle loro azioni” (art. J.2). È inoltre previsto che gli Stati membri coordinino la propria azione sia in seno ad organizzazioni internazionali, sia in occasione di conferenze intergovernative; in queste sedi essi difendono le posizioni comuni. Infine, gli Stati membri sono tenuti alla lealtà verso la politica estera e di sicurezza comune e alla solidarietà reciproca, quindi si astengono da azioni contrarie all'interesse dell'Unione o tali da compromettere l'efficacia degli atti politica estera e di sicurezza comune.

³⁷ Sulla politica estera e di sicurezza comune, tra i molti contributi in dottrina, si segnalano I. Macleod, I. D. Hendry, S. Hyett, *The external relations of the European Communities*, Oxford, 1996, p. 411 ss.; D. Mc Goldrick, *cit.*, p. 139 ss.; A. R. Di Serio, *cit.*, p. 81 ss.; C. Novi, *Le novità del Trattato di Amsterdam in tema di politica estera e di sicurezza comune*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1998, p. 433 ss.; C. Morviducci, *Politica estera e di sicurezza comune*, *cit.*, p. 418 ss.; A. Missiroli, *La politica estera e di sicurezza comune fra NATO e Unione europea*, in S. Guerrieri, A. Manzella, F. Sdogati (a cura di), *Dall'Europa a quindici alla grande Europa. La sfida istituzionale*, Fondazione Istituto Gramsci, Bologna, 2001, p. 394 ss.; P. Rosa, *cit.*, p. 283 ss..

³⁸ In proposito, L. Daniele, *Il ruolo dell'Unione dell'Europa Occidentale nel quadro della politica estera e di sicurezza comune*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1998, p. 804, parla di “cooperazione di tipo funzionale”. Va precisato che i rapporti tra le due organizzazioni sono realizzati attraverso una procedura di raccordo che non è fissata nel TUE, ma nella Dichiarazione n. 30 sull'UEO allegata allo stesso trattato. Sull'argomento v. anche U. Leanza, *La mancata comunitarizzazione del secondo e terzo pilastro dell'Unione europea nel trattato di Amsterdam*, *cit.*, p. 218 ss., e A. R. Di Serio, *cit.*, p. 83.

La dottrina non ha tardato a segnalare i limiti di efficienza e di efficacia di questa prima disciplina⁴⁰. Ricordiamo, a tale proposito, la sostanziale conferma della natura intergovernativa della politica estera e di sicurezza comune⁴¹, il vincolo procedurale legato all'unanimità per l'adozione degli atti, la mancanza di una reale visibilità esterna dell'Unione nell'esecuzione degli atti⁴², nonché alcune difficoltà sul fronte sia nei rapporti "interni"⁴³, sia di quelli con l'UEO⁴⁴.

Il limite - o meglio la lacuna - che qui interessa sottolineare è però l'assenza di una norma o di qualsiasi riferimento ad un *treaty-making power* dell'Unione europea. Come poteva l'Unione realizzare gli obiettivi ambiziosi di cui all'art. J.1 senza poter concludere degli accordi internazionali? Come, per fare un esempio, conseguire "il mantenimento della pace e il rafforzamento della sicurezza internazionale" senza la possibilità di concludere trattati utili quantomeno a regolare lo statuto di una missione di osservatori?

Si deve prendere atto di un divario esistente tra gli obiettivi da raggiungere e i mezzi a disposizione dell'Unione per conseguirli. Non che mancassero gli strumenti della politica estera e di sicurezza comune, ma il ventaglio offerto dagli artt. J.2 ss. comprendeva soltanto gli atti unilaterali dell'Unione europea⁴⁵ e non anche gli accordi internazionali. Si tratta quindi di una lacuna della prima disciplina della politica estera e di sicurezza comune, che ha privato l'Unione

³⁹ Per C. Novi, *Le novità del Trattato di Amsterdam in tema di politica estera e di sicurezza comune*, cit., p. 433, la norma tradisce l'approccio pragmatico del legislatore europeo del 1991, che aveva previsto l'evoluzione della politica estera e di sicurezza comune, anche sulla scorta della prassi intervenuta.

⁴⁰ J. Lipsius, *La Conferenza intergovernativa del 1996*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1996, p. 134 ss, parla infatti di "relativo insuccesso" della politica estera e di sicurezza comune. Di Serio, cit., p. 82, parla di "(...) attuazione della politica estera e di sicurezza comune assai modesta", dovuta essenzialmente alla confusione legata alla struttura tripartita dell'Unione, alla mancanza di una forza armata comune, di una chiara copertura finanziaria, ma soprattutto di una volontà degli Stati membri a limitare la propria sovranità su una materia così importante. B. Biancheri, *Accordare il mondo. La diplomazia nell'età globale*, Bari, 1999, pp. 94-5, è *tranchant* in proposito: "il fallimento politico dell'Unione europea e della PESC inaugurata a Maastricht fu, nelle vicende dell'ex Jugoslavia, tanto più visibile in quanto gli americani si erano mostrati disponibili, per una volta, a lasciare che l'Europa gestisse da sola la crisi. Essa toccava, d'altronde, un'area che, da quando il collasso dell'Unione sovietica avevo reso superflua l'esistenza di uno Stato-cuscinetto nei Balcani, come la Jugoslavia, era diventata per gli USA di marginale interesse. Washington guardò all'inizio con un certo distacco i tentativi di mediazione condotti con aristocratico scetticismo da Lord Carrington e poi, con più convinzione ma non senza arroganza, da David Owen. Ed è certo significativo che l'Europa non abbia saputo esprimere nulla di meglio, per affiancare l'americano Cyrus Vance, che questi due negoziatori inglesi: si intende, senza dubbio esperti nelle cose internazionali e, come molti inglesi, provvisti di un sano senso di distacco dai litigi continentali e da quelli balcanici in particolare. Ma sprovviste di ogni e qualsivoglia sentimento di comune appartenenza europea". Sentimento comune che, probabilmente, avrebbe dotato le azioni dell'Unione di un "valore aggiunto", di una maggiore efficacia, come emerge dalla testimonianza di M. Ahtisaari, *Contributo in N. Gnesotto (a cura di), La politica di sicurezza e difesa dell'UE*, ISS, Parigi, 2004, p. 167: "Ho partecipato allo sforzo internazionale inteso a portare la pace nella regione in due diverse occasioni, la prima volta alla Conferenza internazionale sull'ex Jugoslavia nel 1992-3 e la seconda ai negoziati di pace per il Kosovo nel 1999. Come europeo sentivo molto intensamente la necessità che l'Europa disponesse di una politica comune e della capacità di agire in caso di conflitto nei paesi limitrofi".

⁴¹ Natura che ha portato C. Novi, *Le novità del Trattato di Amsterdam in tema di politica estera e di sicurezza comune*, cit., p. 436 ss., a ritenere che la politica estera e di sicurezza comune non sia una politica estera dell'Unione, ma il quadro giuridico entro il quale gli Stati membri si coordinano.

⁴² A. R. Di Serio, cit., p. 82 ss.

⁴³ Ci si riferisce alle forme di interazione tra le attività di competenza della Comunità e quelle della politica estera e di sicurezza comune, ovvero il caso dell'applicazione delle sanzioni economiche agli Stati terzi e quello dell'aspetto finanziario della politica estera e di sicurezza comune.

⁴⁴ Si ricorda che l'UEO, sebbene considerata un elemento integrante dell'Unione europea, era una organizzazione internazionale autonoma, per cui l'eventuale decisione di intraprendere un'azione militare restava ancorata a due distinte decisioni - una dell'Unione e una dell'UEO - assunte nell'ambito della stretta relazione di cui alla Dichiarazione n. 30 sull'UEO allegata al TUE.

⁴⁵ Ventaglio che aveva comunque mostrato dei forti segni di inefficienza, tra i quali si ricorda, ad esempio, un certo utilizzo disinvolto ed intercambiabile di azioni e posizioni comuni, che aveva portato il Consiglio ad adottare nel 1995 due *mode d'emploi*.

di una prerogativa fondamentale per lo svolgimento di effettive e concrete relazioni internazionali⁴⁶. Ed in proposito è bene precisare che la competenza condivisa in materia di politica estera e di sicurezza comune tra Stati ed Unione europea non costituiva un ostacolo alla previsione del *treaty-making power* nel secondo pilastro, in quanto si sarebbero comunque potuti mutuare degli insegnamenti dall'esperienza degli accordi misti del primo.

Questa lacuna è stata messa in piena luce anche dalla prassi della prima politica estera e di sicurezza comune. Sin dai primi anni della crisi jugoslava l'Unione si trovò nella necessità di stipulare accordi con gli Stati balcanici e con quelli limitrofi all'area di guerra per esigenze connesse al noto conflitto. Poiché, però, mancava la norma sul *treaty-making power*, l'Unione europea aveva preso a concludere gli accordi *sui generis* - i *memorandum d'intesa* -, che è lecito supporre costituiscano una forma embrionale degli accordi *ex art.* 24 TUE. È quindi presumibile che la norma sul *treaty-making power* sia giunta anche quale effetto dell'esperienza dei *memorandum* e ciò, sotto il punto di vista funzionale, costituisce un risultato utile⁴⁷.

§ 3.2. L'esercizio del *treaty-making power* nella politica estera e di sicurezza comune prima del Trattato di Amsterdam: i *memorandum d'intesa*

È opportuno a questo punto volgere lo sguardo alle forme di esercizio del *treaty-making power* che hanno anticipato la codificazione dell'art. 24 TUE e che hanno visto nella prassi dei *memorandum d'intesa* (MoU)⁴⁸ la loro manifestazione normativa.

Si tratta di accordi internazionali *sui generis* che l'Unione europea ha concluso prima dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, quindi in mancanza di una norma attributiva del *treaty-making power* nel secondo pilastro, nel periodo compreso tra i primi anni novanta, quando la politica estera comune era ancora oggetto della Cooperazione Politica Europea, e il 1999, anno di entrata in vigore della "seconda disciplina" della politica estera e di sicurezza comune⁴⁹.

Come si vedrà, la conclusione di questi *memorandum* è stata imposta da necessità legate soprattutto al conflitto nella ex Jugoslavia e ha rappresentato la messa in opera di un espediente pratico, utile ad arginare gli effetti negativi generati dalle lacune della prima disciplina della politica estera e di sicurezza comune, in particolare la mancanza della capacità di concludere degli accordi internazionali. Solo l'espediente pratico - la conclusione dei MoU - ha consentito all'Unione di condurre le azioni di politica estera che necessitavano della conclusione di accordi internazionali⁵⁰.

⁴⁶ J. Lipsius, *cit.*, p. 160, osserva che "Per fortuna poche persone sanno che all'Unione non è stata conferita la personalità giuridica e che essa non può concludere alcun Trattato o accordo internazionale, pur essendo la sola (nel quadro istituzionale dell'Unione, n.d.r.) atta a trattare di politica estera, mentre le tre Comunità dispongono di tre personalità giuridiche distinte e del «treaty making power» e, al limite, potrebbero anche stipulare accordi tra di loro! È chiaro che questa situazione, dovuta a circostanze storiche, non può perdurare a lungo: essa deve e può essere drasticamente modificata". L'auspicio dell'autore, come noto, in parte non è stato tradotto in norma con il Trattato di Amsterdam, anche se era stato accolto dall'*Addendum* al progetto di revisione "Dublino II" elaborato dalla Presidenza olandese. Il documento proponeva sia il conferimento della personalità giuridica all'Unione, sia la codificazione della norma sul *treaty-making power* nel II pilastro, come testimonia anche A. Lang, *La politica estera e di sicurezza comune nell'Addendum al progetto di revisione "Dublino II"*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1997, p. 252.

⁴⁷ Così C. Novi, *Le novità del Trattato di Amsterdam in tema di politica estera e di sicurezza comune*, *cit.*, p. 445, per la quale "I cambiamenti più sostanziali apportati al titolo V del Trattato sull'Unione europea sono il frutto del tentativo di porre rimedio alle carenze evidenziate dalla prassi nelle diverse fasi d'ideazione, decisione ed esecuzione della politica estera e di sicurezza comune", e questo discorso vale chiaramente anche per gli accordi internazionali.

⁴⁸ Dall'inglese *Memorandum of Understanding*.

⁴⁹ Per "seconda disciplina" della politica estera e di sicurezza comune si intende il quadro giuridico del secondo pilastro risultante dalle modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam.

⁵⁰ P. Koutrakos, *Which Policy for which Europe? A lawyer's view of the role of the European Union within the new European security architecture*, Centre for European Research, University of Göteborg (www.cergu.gu.se/Koutrakos%20paper.doc), p. 8.

Si intende volgere lo sguardo a questi atti, vagliandone la natura e gli aspetti giuridico-procedurali connessi, al fine di comprendere se la norma sul *treaty-making power*, come è lecito supporre, sia stata codificata quale effetto e sulla scorta dell'esperienza dei *memorandum*.

Chiaramente, nel periodo in esame l'attività internazionale dell'Unione non si è limitata alla conclusione dei *memorandum*, ma ha compreso anche altre iniziative, tra le quali si segnalano delle forme di testimonianza ad accordi internazionali conclusi da altre Parti. Tali testimonianze, però, non configurano una forma di esercizio del *treaty-making power*, ma si limitano a comprovare la volontà dell'Unione europea di porsi come soggetto attivo nella soluzione di crisi di rilevanza internazionale⁵¹. Sebbene queste forme di testimonianza vedano l'Unione coinvolta in alcuni trattati internazionali, vanno comunque ben distinte dalla conclusione dei *memorandum*, nei quali l'Unione è stata parte firmataria, pur con le modalità che si avrà modo di commentare.

Prima di presentare la prassi dei *memorandum*, giova inoltre precisare due questioni. Innanzitutto che la prassi dei *memorandum* non è molto documentata, in quanto non esiste un loro inventario e una parte di essi non è stata pubblicata. In secondo luogo è opportuno anticipare che sarà necessario ponderare diversamente i *memorandum* conclusi prima dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, che si possono definire "di prima generazione", da quelli conclusi nella vigenza della prima politica estera e di sicurezza comune, che si possono considerare "di seconda generazione".

Partendo dai MoU "di prima generazione", un primo gruppo ne comprende quattro, tutti conclusi nel 1991 dalla Presidenza della Comunità europea a nome dei dodici con Stati della *ex* Jugoslavia, con il fine di avviare, estendere e prorogare la *European Community Monitoring Mission (ECMM)*. Il primo dei quattro *memorandum* è stato firmato il 13 luglio 1991 con le autorità di Slovenia, Croazia e Jugoslavia con il fine di dispiegare degli osservatori europei impegnati a sorvegliare il "cessate il fuoco" stabilito dall'Accordo di Brioni del 7 luglio 1991⁵². Il secondo è stato firmato il 1 settembre 1991 con la Croazia e ha consentito l'estensione dell'attività di osservazione a territori posti sotto il controllo croato. Il terzo è stato firmato il 1 ottobre 1991 con la Bosnia-Erzegovina per consentire l'avvio della missione di osservazione anche in quel Paese⁵³. Il quarto, infine, è stato firmato il 14 ottobre 1991 con i rappresentanti delle autorità federali e delle cinque repubbliche jugoslave, con il fine di prorogare la missione a tempo indeterminato⁵⁴.

In conseguenza dell'avvio dell'*ECMM*, un secondo gruppo di MoU di prima generazione è stato concluso nel 1992 con alcuni Paesi confinanti con la Repubblica Federale di Jugoslavia (già ristretta a Serbia e Montenegro), al fine di porre sotto attenta osservazione le frontiere degli Stati della *ex* Jugoslavia ed impedire una possibile estensione del conflitto, considerata la relativa morbidezza dei confini dei Paesi in conflitto. Si registrano quindi due *memorandum*, uno concluso con la Bulgaria il 18 settembre 1992, l'altro con l'Albania il 21 dicembre dello stesso anno⁵⁵. A questo gruppo va poi ricondotto un Protocollo firmato con l'Ungheria in data 4 ottobre 1991, quindi precedente, il cui contenuto è pressoché identico ai due MoU e riconducibile ad uno *status-of-mission-agreement*⁵⁶. Anche in questi casi la firma dell'atto, per la parte europea, è stata apposta dai rappresentanti della Presidenza della Comunità europea.

A partire dall'ottobre 1992, è stato concluso il terzo gruppo di *memorandum* di prima generazione con alcuni Paesi confinanti con la Repubblica Federale di Jugoslavia, al fine di organizzare le operazioni di dogana necessarie all'applicazione delle sanzioni internazionali

⁵¹ Si ricordano l'Accordo di Dayton del 10 novembre 1995 (in I.L.M. 1996, p. 170 ss.), nel quale "it was clear from the text that the Union itself was not to be considered a party" (così R. Wessel, *The inside looking out: consistency and delimitation in EU external relations*, in *Common Market Law Review*, 2000, p. 1143 ss.) e il Protocollo sulle elezioni dell'Accordo israelo-palestinese sulla West Bank e la striscia di Gaza, concluso a Washington il 28 settembre 1995.

⁵² Testo in *La Comunità internazionale*, 1992, p. 31 ss..

⁵³ *Ivi*, p. 36 ss..

⁵⁴ *Ivi*, p. 43-4 ss..

⁵⁵ Del MoU concluso con l'Albania si ha notizia grazie a cenni in dottrina e ad un richiamo contenuto nel preambolo dell'accordo concluso il 28 marzo 2003 tra l'Unione europea e lo stesso Paese per i fini dell'*European Union Monitoring Mission*.

⁵⁶ Testo in *La Comunità internazionale*, 1992, p. 42-3.

contro questo Paese. Questi MoU sono stati conclusi, sempre dalla Presidenza della Comunità europea, con l'Ungheria, la Bulgaria, la Romania, la Macedonia, la Croazia, l'Ucraina e l'Albania. Rispetto ai precedenti, questi *memorandum* si connotano per essere sia strumenti della cooperazione in politica estera, sia atti che ne integrano l'azione attraverso l'esercizio di una competenza comunitaria, quale è la comminazione di sanzioni economiche⁵⁷.

Venendo ai MoU di seconda generazione, quindi conclusi dopo la nascita dell'Unione europea, sono documentati, da una parte, due accordi conclusi al di fuori del "quadro balcanico" e, dall'altra, il noto MoU per l'amministrazione europea della città di Mostar, cui è dedicato il prossimo paragrafo.

Quanto agli accordi conclusi al di fuori del "quadro balcanico", si segnala l'accordo "Relazioni tra UE e UEO", pubblicato sia nelle Conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 29/10/1993⁵⁸, sia come Documento n. 1412 dell'8/4/1994 dell'Assemblea dell'Unione dell'Europa Occidentale. L'accordo in questione è un documento esplicativo delle relazioni tra le due organizzazioni internazionali e prevede misure volte a realizzare una *partnership* basata sulla cooperazione tra le Presidenze e i Segretariati, sulla consultazione della Commissione europea in merito alle attività della UEO e sulla sincronizzazione delle rispettive attività. L'accordo, che ha rappresentato la base della collaborazione tra le due organizzazioni fino all'avvento dell'art. 17 TUE, non contiene una disposizione relativa alla sua entrata in vigore, anche se prevede l'attuazione delle misure sopra richiamate "a decorrere dall'entrata in vigore del Trattato di Maastricht"⁵⁹, quindi a partire dall'1 novembre 1993.

Oltre all'accordo con l'UEO, si segnala lo scambio di lettere tra l'Unione europea, da un lato, e la Norvegia, l'Austria, la Finlandia e la Svezia, dall'altro, per la fissazione della procedura di informazione e consultazione necessaria all'adozione di decisioni e misure da assumere durante il periodo che precede l'adesione⁶⁰, che poi, come noto, non ha coinvolto la Norvegia. L'accordo, di cui è stato pubblicato il testo quale allegato delle lettere, ha un contenuto che è perfettamente aderente al suo titolo, ovvero fissa nel dettaglio una procedura di informazione e consultazione. Quanto alla sua entrata in vigore, l'accordo è divenuto efficace a partire dalla data in cui la Conferenza di negoziato ha dichiarato definitivamente conclusi i negoziati di allargamento, come indicato nelle lettere di proposta e accettazione pubblicate.

§ 3.3. Il *memorandum* d'intesa per l'amministrazione europea della città di Mostar

Tra i *memorandum* di seconda generazione il più noto quello concluso per avviare l'amministrazione europea della città di Mostar, il cui contenuto, gli antefatti storico-politici e il ruolo assunto dall'Unione europea lo rendono interessante e, per certi versi, emblematico dell'esperienza dei *memorandum*. L'amministrazione di Mostar è stata infatti la prima azione di politica estera e di sicurezza comune di grande rilevanza dell'Unione europea nel quadro degli interventi a favore della ex Jugoslavia⁶¹.

⁵⁷ Così D. Lopandic, *Les Mémoires d'entente: des instruments juridiques spécifiques de la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*, in *Revue du Marché Commun et de L'Union Européenne*, 1995, p. 559.

⁵⁸ Il documento è stato approvato nelle conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 29/10/1993, che ha approvato le modalità giuridiche e pratiche di attuazione del Trattato di Maastricht, la cui entrata in vigore era imminente, a loro volta adottate dal Consiglio "Affari generali" del 26 ottobre 1993 (testo in L. Ferrari Bravo, V. Rizzo [a cura di], *Codice dell'Unione europea*, Milano, 1994, p. 749). Su questo *agreement*, R. Wessel, *The inside looking out*, cit., p. 1143 ss e C. Novi, *Le novità del Trattato di Amsterdam in tema di politica estera e di sicurezza comune*, cit., p. 464.

⁵⁹ Punto 3 del documento.

⁶⁰ Scambio di lettere tra l'Unione europea, da un lato, e il Regno di Norvegia, la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia, dall'altro, sulla procedura di informazione e di consultazione per l'adozione di talune decisioni e di altre misure da prendere durante il periodo che precede l'adesione (GU 399, 29.8.1994).

⁶¹ L'amministrazione di Mostar è stata oggetto di alcune azioni comuni riguardanti l'aiuto umanitario in Bosnia-Erzegovina, anche se il primo atto del secondo pilastro espressamente dedicato all'amministrazione è stata l'azione comune 94/790/PESC, del Consiglio, del 12 dicembre 1994, relativa all'azione comune, adottata dal Consiglio in base all'articolo J.3 del trattato sull'Unione europea, per

Il *memorandum* in questione è stato negoziato e siglato a Bruxelles tra l'8 e il 10 giugno 1994 tra la Troika europea e varie parti coinvolte nel conflitto in Bosnia⁶². Il testo, composto da 22 articoli e redatto in tre lingue⁶³, è stato approvato il 14 giugno 1994 dal Consiglio dei ministri nella formazione "Affari generali" con una procedura simile a quella che verrà poi codificata nell'art. 24 TUE⁶⁴. Il *memorandum* è stato poi firmato a Ginevra il successivo 5 luglio da una pluralità di soggetti, anche se il preambolo individuava due sole parti; una *sending party*, responsabile dell'istituenda amministrazione, e una *receiving party*, rappresentata dalla parte territoriale che accettava l'amministrazione e si impegnavano a prestare la necessaria cooperazione. Il *memorandum* non è stato pubblicato⁶⁵, ma sul Bollettino dell'Unione è stata data comunicazione della sua conclusione⁶⁶. Infine, esso è entrato in vigore il giorno della sua firma, conformemente a quanto previsto dall'art. 22⁶⁷.

È interessante notare come, a fronte dell'individuazione di due parti contraenti - e come tali sono denominate in tutto l'atto sin dal preambolo -, siano state apposte diverse firme al documento⁶⁸. Per la *sending party* le firme sono state apposte dalla Troika europea e dalla Commissione⁶⁹ a nome degli Stati membri "acting within the framework of the Union in full association with the European Commission", nonché dal Presidente del Consiglio dell'Unione dell'Europa Occidentale a nome degli Stati membri della stessa organizzazione, a ragione della partecipazione di una sua forza di polizia⁷⁰. Per la *receiving party*, le firme sono state apposte dai rappresentanti della Repubblica di Bosnia-Erzegovina, oltre alla⁷¹ Federazione di Bosnia-Erzegovina, all'Amministrazione locale di Mostar est, all'Amministrazione locale di Mostar ovest e, infine, ai rappresentanti dei croati di Bosnia.

Questo "variopinto" gruppo di firmatari tradisce le difficoltà che, per entrambe le parti, erano sorte circa l'individuazione dei soggetti che avrebbero dovuto firmare l'atto. Per la parte

proseguire l'azione di sostegno all'amministrazione della città di Mostar da parte dell'Unione europea (GU L 326, 17.12.1994) [v. anche Boll. UE 12/1994, p. 118-9]. Per un'esposizione degli eventi storici che hanno portato all'amministrazione, v. F. Pagani, *L'Administration de Mostar par l'Union européenne*, in *Annuaire français de droit international*, 1996, p. 234 ss. e S. Reichel, *Transitional Administrations in former Yugoslavia: A repetition of failures or a necessary learning process towards a universal peace-building tool after ethno-political war?*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2000.

⁶² Boll. UE 6/1994, p. 105 ss..

⁶³ Inglese, bosniaco e croato, tutte facenti ugualmente fede.

⁶⁴ Così C. Novi, *Le novità del Trattato di Amsterdam in tema di politica estera e di sicurezza comune*, cit., p. 463.

⁶⁵ Anche in dottrina è stata segnalata tale circostanza (A. Dashwood, *External relations provisions of the Amsterdam Treaty*, in *Common Market Law Review*, 1998, p. 1038). Il testo è comunque disponibile alla *webpage* della Gonzaga University (<http://law.gonzaga.edu/library/ceedocs/bosnia/mostar94.htm>).

⁶⁶ Boll. UE 6/1994, p. 104.

⁶⁷ Sull'iter di conclusione del MoU, F. Pagani, cit., p. 236; M. J. Domestici-Met, *La Communauté et l'Union européenne face au défi yougoslave*, in *Revue du Marché Commun et de L'Union Européenne*, 1997, p. 261.

⁶⁸ Sul punto, A. Lang, *Risoluzioni del Consiglio di sicurezza, obblighi comunitari e politica estera dell'Unione europea*, in *Comunicazioni e studi*, 1997, p. 561 e S. Grassi, *L'introduzione delle operazioni di peace-keeping nel Trattato di Amsterdam: profili giuridici ed implicazioni politiche*, in *La Comunità internazionale*, 1998, p. 311.

⁶⁹ La Troika era composta dai Ministri degli esteri di Germania, Grecia e Francia (Boll. UE 7-8/1994, p. 79). La presenza della Commissione era giustificata dalla sua inevitabile partecipazione nell'organizzazione dell'amministrazione. Si noti che l'espressione "in piena associazione" ricalca il dettato ex art. J.9 TUE (ora art. 27), che stabilisce la modalità generale di partecipazione della Commissione alle attività intraprese nel secondo pilastro.

⁷⁰ Sulla partecipazione di tale organizzazione, F. Pagani, cit., p. 249 ss.; M. J. Domestici-Met, cit., p. 269; S. Grassi, cit., p. 298; M. Frulli, *Il ruolo (cessato) dell'Unione dell'Europa occidentale alla luce della Carta delle Nazioni Unite*, in F. Lattanzi, M. Spinedi (a cura di), *Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace nella prassi di fine XX secolo*, Napoli, 2004, p. 356-7.

⁷¹ Nel preambolo del MoU l'espressione utilizzata per indicare gli altri soggetti partecipanti all'accordo oltre alla Repubblica di Bosnia-Erzegovina è "as well as". Tale precisazione va oltre mere considerazioni di forma; "as well as" nel testo dell'atto può infatti indurre a ritenere che vi sia una parte contraente principale, "oltre ad" altre parti obbligate in modo concorrente.

europea, in particolare, c'era la preoccupazione di evitare che l'Unione europea concludesse direttamente il MoU, sia perché si riteneva che non avesse la necessaria soggettività internazionale, sia perché l'assenza di una norma attributiva del *treaty-making power* nei trattati europei avrebbe potuto portare problemi di imputazione giuridica dell'atto⁷². Poiché, però, vi era anche la volontà di sottolineare sia l'impegno diretto dell'Unione nella soluzione della crisi jugoslava, sia la cornice unitaria nella quale agivano gli Stati membri dell'Unione, si è ricorsi alla formula irrituale della firma da parte della Troika europea e della Commissione. Per la parte territoriale, invece, giova ricordare che nel preambolo del *memorandum* sembrerebbe che il firmatario *in primis* sia la Repubblica di Bosnia-Erzegovina, seguito dalle entità parastatali o locali, probabilmente coinvolte nel MoU a ragione dell'assenza, da parte del governo di Sarajevo, di un effettivo potere di controllo su larghe aree del territorio della Repubblica⁷³.

L'espedito di individuare due sole parti contraenti, a loro volta formate da più soggetti, soltanto alcuni dei quali erano soggetti di diritto internazionale, ha prodotto l'effetto di ottenere un documento *sui generis*⁷⁴, che parte della dottrina⁷⁵ ha comunque ritenuto di poter qualificare come accordo bilaterale giuridicamente vincolante. Su questo punto si intende comunque tornare nel prossimo paragrafo, in sede di considerazione dei MoU, e tra questi anche quello relativo all'amministrazione europea di Mostar, in quanto accordi giuridicamente vincolanti.

Quanto al contenuto del *memorandum*, si possono riconoscere tre gruppi di norme. Un primo gruppo riguarda l'amministrazione europea nei suoi tratti istituzionali; è istituita l'amministrazione⁷⁶, per la durata di due anni⁷⁷, cui sono attribuiti degli obiettivi da raggiungere⁷⁸, sostanzialmente riconducibili alla riunificazione civica e politica di Mostar, da conseguire anche attraverso elezioni democratiche, e al ritorno a condizioni di vita normali per gli abitanti della città. L'amministrazione svolge la propria attività in conformità al diritto della Federazione di Bosnia-Erzegovina⁷⁹ e il sistema giurisdizionale operante è quello previsto dalla Costituzione della stessa Federazione⁸⁰. Particolarmente importante, in questo primo gruppo di norme, è l'art 3, che stabilisce l'obbligo, a carico della *receiving party*, di fornire supporto all'amministratore europeo nell'esercizio delle sue funzioni e di prestare la necessaria collaborazione per il raggiungimento degli obiettivi indicati nel MoU.

Un secondo gruppo di norme del MoU entra nel dettaglio e disciplina sia la figura dell'amministratore, sia la struttura organizzativa creata per esercitare l'amministrazione. L'amministratore europeo è designato dal Consiglio dei ministri dell'Unione⁸¹, da cui riceve

⁷² Che sarebbe risultata problematica o quantomeno dubbia, come è poi accaduto (così C. Morviducci C., *Politica estera e di sicurezza comune*, cit., p. 426).

⁷³ Sul punto, A. Tanca, *Sulla qualificazione del conflitto nella ex Jugoslavia*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 1993, p. 47.

⁷⁴ Così M. Koskenniemi, *International Law Aspects of the Common Foreign and Security Policy*, in M. Koskenniemi (ed.), *International aspects of the European Union*, The Hague, 1998, p. 42.

⁷⁵ F. Pagani, cit., p. 237.

⁷⁶ Art. 1.

⁷⁷ Art. 4.

⁷⁸ Artt. 2 e 15. Tra i tanti obiettivi ex art. 2: gestire la situazione degli sfollati e dei rifugiati; la smilitarizzazione della città; l'erogazione dell'energia elettrica; la ristrutturazione degli alloggi; la ricostruzione delle scuole; il ristabilimento di un sistema sanitario e ospedaliero. Quanto all'art. 15, norma sui rifugiati e gli sfollati, essa rappresenta il dettaglio di uno degli obiettivi fissati nell'art. 2, ovvero contribuire a creare le condizioni per il ritorno alle loro case da parte degli stessi sfollati.

⁷⁹ Art. 10, comma 1.

⁸⁰ Art. 11 del MoU, che chiama in causa l'art. 10, Cap. IX, della Costituzione della Federazione di Bosnia e Erzegovina (in I.L.M., 1994, p. 740). Si riporta il testo di tale norma costituzionale:

"This Constitution shall apply in the District of Sarajevo and the Municipality of the City of Mostar while these are under international administration, except as otherwise decided by the international administrator, who may not derogate from the Chapter on Human Rights and Fundamental Freedoms. The President of the Federation shall during the period of international administration consult with such administrators with a view of facilitating the full application of this Constitution in such Municipalities as soon as the periods ends".

⁸¹ Art. 6.

istruzioni e a cui trasmette regolare rapporto. L'amministratore dispone di poteri amministrativi e normativi⁸², si avvale di uno *staff* di consiglieri e di una struttura organizzativa articolata in sette dipartimenti⁸³, che gestisce le finanze cittadine⁸⁴. Nell'ambito dell'esercizio delle proprie competenze, l'amministratore è affiancato da un Consiglio di rappresentanti locali, avente funzioni consultiva e propositiva degli atti di sua competenza⁸⁵. L'amministratore, infine, si avvale della forza di polizia unica⁸⁶, che può, previa sua decisione, essere messa a disposizione delle giurisdizioni di Mostar⁸⁷.

Un terzo gruppo di norme, cui andrebbe ricondotto anche il già citato art. 3⁸⁸, dispone su materie tipiche degli *status-of-forces-agreement*⁸⁹. È quindi previsto l'amministratore e il suo *staff* siano liberi di muoversi nell'area posta sotto amministrazione senza alcun limite⁹⁰, che i mezzi dell'amministrazione non necessitino di registrazione o licenza, che circolino liberi dal pagamento di tasse e pedaggi, salvo l'obbligo dell'assicurazione per i danni contro terzi⁹¹, e che l'amministrazione disponga della massima libertà di comunicazioni⁹². All'amministratore e al personale dell'amministrazione, la cui protezione è responsabilità della *receiving party*, sono garantiti i privilegi e le immunità previsti dalla Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 1961 ed è previsto che la *receiving party* corrisponda indennizzo alla *sending party* per i danni subiti dai membri dell'amministrazione per "cause di servizio", cioè legate all'attività dell'amministrazione, in armonia coi principi generali del diritto internazionale⁹³. Infine, è disposto che gli ufficiali della forza di polizia dell'Unione dell'Europa Occidentale siano identificabili come membri della missione e che possano portare un regolare equipaggiamento di polizia⁹⁴.

Chiude il MoU l'art. 22, che ne dispone l'entrata in vigore sin dal momento della firma, chiarendo quindi al lettore del documento che si tratta di un accordo concluso in forma semplificata.

Giova aggiungere che l'amministrazione si è effettivamente svolta dal 23 luglio 1994, data in cui l'amministratore europeo ha assunto le proprie funzioni, al 22 luglio 1996, data di scadenza fissata dall'azione comune 94/790/PESC⁹⁵. Nel corso della gestione, essa non si è sostituita alle

⁸² Artt. 7 e 10, comma 3. Quest'ultima norma prevede che, previa consultazione del Consiglio consultivo di cui all'art. 8 e in osservanza della Costituzione della Federazione di Bosnia e Erzegovina, l'amministratore possa adottare regolamenti, sia innovativi, sia integrativi dell'ordinamento, qualora li ritenga necessari per il funzionamento dell'amministrazione o per l'interesse della città.

⁸³ Art. 9.

⁸⁴ Art. 21. Per gli aspetti organizzativi dell'amministrazione, A. Lang, *Risoluzioni del Consiglio di sicurezza, obblighi comunitari e politica estera dell'Unione europea*, cit., p. 561 e 573; F. Pagani, cit., p. 242 ss.; M. J. Domestici-Met, cit., p. 269; A. Nowak, *L'Union en action: la mission de police en Bosnie*, Occasional paper 42, ISS, Paris, 2003, p. 6 ss.. Per alcuni rilievi critici sulle modalità di organizzazione e finanziamento dell'amministrazione, invece, J. Monar, *Mostar: three lessons for the European Union*, in *European Foreign Affairs Review*, 1997, p. 1 ss. Per l'aspetto finanziario, v. la Relazione Speciale n. 2/96 sui conti dell'amministratore e sull'amministrazione di Mostar da parte dell'Unione europea (AMUE) corredata delle risposte della Commissione e dell'amministratore di Mostar (GU C 287, 30.9.1996). Come è stato osservato, l'amministrazione europea di Mostar costituisce il precedente di prassi in materia di finanziamento delle missioni di pace dell'Unione europea (A. Missiroli, *Euros for ESDP: financing EU operations*, Occasional paper 45, ISS, Paris, 2003, p. 6.), e a riguardo è quindi da considerare il *case study*.

⁸⁵ Art. 8.

⁸⁶ Artt. 12 e 13.

⁸⁷ Art. 11.

⁸⁸ Si ricorda che la norma impone alla *receiving party* di cooperare con l'amministrazione europea.

⁸⁹ V. § 3.4 di questo capitolo.

⁹⁰ Art. 16.

⁹¹ Art. 17.

⁹² Art. 18.

⁹³ Art. 20.

⁹⁴ Art. 13.

⁹⁵ GU L 326, 17.12.1994. Va precisato che l'amministrazione europea sarebbe potuta cessare in qualsiasi momento, qualora le circostanze lo avessero richiesto, conformemente a quanto stabilito dall'art. 4 del MoU.

amministrazioni locali - Mostar est e di Mostar ovest -, ma si è interposta tra loro al fine di farle cooperare. A testimonianza del raggiungimento degli obiettivi fissati dal MoU, alla data di cessazione dell'amministrazione le elezioni locali del 30 giugno 1996⁹⁶ avevano prodotto un risultato che faceva intravedere la possibilità di un'amministrazione unica, plurietnica e duratura della città⁹⁷.

Come è stato osservato in dottrina, sul piano del diritto internazionale l'amministrazione europea della città di Mostar ha rappresentato un intervento *sui generis*, proprio come il *memorandum* che l'ha istituita, anche se, valutando il mandato che le era stato attribuito, è stata assimilata alle operazioni di mantenimento della pace di seconda generazione⁹⁸, nelle quali la paritetica gestione militare e civile della crisi portano l'operazione ad un profondo inserimento nella vita politica e sociale dello Stato ospitante⁹⁹. È stato, infatti, sostenuto che l'amministrazione europea di Mostar ha condiviso con le operazioni di seconda generazione un significativo numero di caratteristiche, quali il carattere consensuale¹⁰⁰, l'impiego limitato di mezzi coercitivi, le finalità legate principalmente al raffreddamento del conflitto, l'organizzazione di elezioni democratiche, la protezione dei diritti umani e dei rifugiati, nonché il contributo alla costituzione di un corpo di polizia operativo¹⁰¹. E sebbene il MoU non prevedesse ufficialmente una componente militare di supporto all'amministrazione, si ritiene che il relativo ruolo sia stato svolto dall'UNPROFOR, alla quale l'art. 14 del *memorandum* attribuiva il compito di provvedere alla preventiva demilitarizzazione dell'area posta sotto amministrazione¹⁰².

⁹⁶ Le elezioni furono organizzate dall'OSCE in collaborazione con l'Unione europea, attraverso l'ECMM, come previsto dagli Accordi di Dayton. Sul punto M. L. Mognoni, *Assistenza e monitoraggio delle elezioni da parte dell'Unione europea*, in *L'Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione* - Atti del convegno di Milano del 15-17 febbraio 2001, Milano, 2002, p. 621. V. inoltre la Dichiarazione sulla ex Jugoslavia adottata dal Consiglio europeo di Firenze del 21-22 giugno 1996 e la medesima dichiarazione adottata dal Consiglio europeo di Dublino del 13-14 dicembre 1996.

⁹⁷ Con la cessazione dell'amministrazione l'Unione ha nominato un inviato speciale a Mostar, la cui missione, finalizzata a consentire il passaggio graduale dall'amministrazione europea a quella democraticamente eletta, è ufficialmente partita il 5 agosto 1996 [azione comune 96/442/PESC del 15 luglio 1996 (GU L 185, 24.7.1996)].

⁹⁸ F. Pagani, *cit.*, p. 251 ss.

⁹⁹ Sulle quali si rinvia, per tutti, a G. Cellamare, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Torino, 1999.

¹⁰⁰ V. artt. 13 e 16-20 del MoU.

¹⁰¹ La stessa dottrina ha ritenuto di poter escludere che la stessa potesse invece essere ricondotta al *genus* delle amministrazioni internazionali di territori (così F. Pagani, *cit.*, p. 252). Ciò principalmente per due ragioni, ovvero la sua durata relativamente breve e le diverse finalità attribuite all'amministrazione europea, "qui ne devait pas représenter l'arrangement territorial définitif du territoire concerné ou en permettre l'exploitation économique et le contrôle stratégique". Quanto sostenuto sarebbe poi avallato dall'art. 2 del MoU, per il quale l'amministrazione doveva limitarsi a creare un clima favorevole alla soluzione della crisi, che sarebbe dovuta essere raggiunta dalle parti in conflitto. V., però, quale spunto di riflessione, M. J. Matheson, *United Nations Governance of Postconflict Societies*, in *American Journal of International Law*, 2001, p. 76 ss., nella cui analisi di alcune amministrazioni internazionali di territori - UNTAC (*United Nations Transitional Authority in Cambodia*), UNMIK (*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*) e UNTAET (*United Nations Transitional Administration in East Timor*) - si rinviengono molte similitudini tra i compiti a queste attribuiti e gli obiettivi assegnati all'amministrazione europea di Mostar, con particolare riguardo per l'esercizio di funzioni d'amministrazione civile, la preparazione di elezioni politiche e la tutela dei diritti umani. V., inoltre, E. Abraham, *The sins and the savior: holding the United Nations accountable to international human rights standards for executive order detentions in its missions in Kosovo*, in *American University Law Review*, 2003, p. 1300 che considera l'AMUE un'amministrazione internazionale di territori.

¹⁰² Trattasi della *United Nations Protection Force*, istituita con ris. 743 (1992) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite del 21 febbraio e testimone diretta, ma anche vittima, dell'*escalation* bellica nei Balcani, con particolare riguardo al conflitto in Bosnia-Erzegovina. Ricostruzioni interessanti della vicenda balcanica, anche con riguardo al punto di vista utilizzato - storico, giuridico, culturale -, sono in A. Tanca, *cit.*, p. 37 ss.; A. Stucchi, *cit.*, p. 575 ss.; V. Grado, *Il Consiglio di sicurezza e la crisi jugoslava*, in P. Picone (a cura di), *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, 1995, p. 149-169; F. Lipparini, *Jugoslavia, insegnamenti e prospettive*, in *Giano*, 1996, p. 51 ss.; D. Schweigman, *The authority*

§ 3.4. I *memorandum* d'intesa quali forme embrionali di accordi di politica estera e di sicurezza comune

Completata la rassegna dei *memorandum* di cui si ha notizia, è ora possibile svolgere alcune considerazioni su questi atti, con particolare riguardo alla loro qualificazione in quanto accordi giuridicamente vincolanti e al profilo dell'imputabilità. Ciò al fine di far emergere elementi utili a comprendere se possano essere considerati delle forme embrionali di accordi di politica estera e di sicurezza comune, sulla base dei quali è stato poi "costruito", anche con riguardo alla procedura di approvazione, il disposto di cui all'art. 24 TUE.

Convienne innanzitutto verificare il punto di vista della dottrina a riguardo della loro natura giuridica. Secondo una sua parte¹⁰³, i *memorandum* di prima generazione e il MoU su Mostar sono da considerare accordi informali e pragmatici, che incarnano degli strumenti del secondo pilastro adeguati al basso grado di cooperazione raggiunto dagli Stati dell'Unione europea nella prima disciplina della politica estera e di sicurezza comune. Non si tratterebbe quindi di accordi conclusi nella forma del trattato, ma di atti più vicini alle dichiarazioni d'intenti o alle dichiarazioni politiche. Conferme in questa direzione verrebbero da alcuni elementi, quali la procedura di adozione rapida ed informale, l'entrata in vigore dal momento della firma, la varietà dei soggetti firmatari, a volte non considerabili dei soggetti di diritto internazionale e, infine, il linguaggio, connotato da una certa informalità. In conclusione, questi atti, non aderendo alle procedure e alle formalità fissate dal diritto internazionale dei trattati, sono accordi di *soft law*, dei *gentlemen's agreements* o, in altre parole, accordi giuridicamente non vincolanti.

Altra e autorevole dottrina ha poi ricondotto i *memorandum* di seconda generazione, compreso quello su Mostar, agli accordi giuridicamente vincolanti. Infatti, con riferimento al documento "Relazioni tra UE e UEO" e allo scambio di lettere tra l'Unione europea e la Norvegia, l'Austria, la Finlandia e la Svezia è stato affermato che "legal analysis over the past few years has revealed that a number of documents could in fact qualify for the *status* of an international *agreement*, or at least imply legal obligations for the Union"¹⁰⁴. Quanto al *memorandum* su Mostar, invece, ne è stata sottolineata "sa nature de traité international", aggiungendo che "Sur le plan formel, l'accord devait être considéré de traité international" e concludendo che "tout le texte du Mémorandum prévoyant des obligations de nature exclusivement synallagmatique entre les deux parties"¹⁰⁵, riconoscendo nel sinallagma, ovvero nel nesso di reciprocità degli obblighi previsti in accordo¹⁰⁶, l'elemento determinante la sua vincolatività.

Pur in presenza di chiare posizioni della dottrina a riguardo della loro natura giuridica, è opportuno riconsiderare i *memorandum* alla luce degli elementi in base ai quali il diritto internazionale riconosce la sussistenza di un accordo giuridicamente vincolante, ovvero la volontà di obbligarsi delle parti e la loro qualità di soggetti di diritto internazionale¹⁰⁷.

of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter, London-Boston, 2001, pp. 93-7; L. Zarrilli, *La dissoluzione della ex-Jugoslavia: un tentativo di sintesi*, in E. Dell'Agnese, E. Squarcina (a cura di), *Geopolitiche dei Balcani*, Milano, 2002, p. 71 ss. Su UNPROFOR, invece, oltre agli autori già citati, R. Higgins, *The new United Nations and former Yugoslavia*, in *International Affairs*, 1993, p. 465 ss.; P. Gargiulo, *Peace-keeping: nuovi sviluppi o possibile declino?*, in *Giano*, 1996, p. 110 ss.; F. Andreatta, *Istituzioni per la pace. Teoria e pratica della sicurezza collettiva da Versailles alla ex Jugoslavia*, Bologna, 2000, p. 250 ss.; A. Missiroli, *La politica estera e di sicurezza comune fra NATO e Unione europea*, cit., p. 404 ss..

¹⁰³ D. Lopandic, cit., p. 561 ss.

¹⁰⁴ Così R. Wessel, *The inside looking out: consistency and delimitation in EU external relations*, cit., p. 1143. V. inoltre, dello stesso autore, *The International Legal Status of the European Union*, in *European Foreign Affairs Review*, 1997, p. 127. Contro, invece, L. Daniele, cit., p. 803 ss..

¹⁰⁵ Così F. Pagani, cit., p. 237-8.

¹⁰⁶ Sull'argomento, A. Pietrobon, *Il sinallagma negli accordi internazionali*, Padova, 1999.

¹⁰⁷ Tali elementi si ricavano dalla definizione di trattato, anche se, come è stato osservato, "(...) la nozione di accordo internazionale è piuttosto problematica, riflettendo la problematicità della nozione di soggetto di diritto internazionale" (così B. Conforti, *Le Nazioni Unite*, Padova, VI ed., 2000, p. 263). In dottrina sono state date diverse definizioni di trattato. A titolo di esempio, A. Cassese, *Diritto*

Partendo dai MoU di prima generazione¹⁰⁸ e con riguardo all'elemento della qualità delle parti contraenti, alcuni sono stati conclusi con gli Stati della *ex* Jugoslavia¹⁰⁹, che avevano acquisito lo *status* di soggetti di diritto internazionale¹¹⁰, altri con Stati confinanti con la zona di guerra¹¹¹, che già possedevano tale *status*. Per la parte europea, questi *memorandum* sono stati

internazionale, Bologna, 2003, p. 181 lo definisce come “la convergenza di volontà di due o più soggetti di diritto internazionale, ciascuno dei quali s’impegna a rispettare, nei confronti di tutti gli altri, la disciplina contenuta in un documento scritto o in più documenti tra loro connessi”, mentre per P. Reuter, *Introduction to the Law of Treaties*, London – New York, 1995, p. 29 è “[the] expression of concurring wills attributable to two or more subjects of international law and intended to have legal effect under the rules of international law”. Queste due definizioni fanno perno sui due elementi citati e lo stesso accade con la restante dottrina, a rappresentanza della quale si indicano J. Dehaussy, *Les Traites*, in *Droit International, Collections des Juris-Classeurs*, 1958, fasc. 11, p. 1 ss.; I. Brownlie (ed.), *Principles of Public International Law*, IV ed., 1990, p. 603 ss.; M. Giuliano, T. Scovazzi, T. Treves, *Diritto internazionale*, Vol. I, Milano, 1991, p. 282; F. Durante, *Voce “Trattato”*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1992, p. 1368-9; L. Henkin, R. Crawford Pugh, O. Schachter, H. Smit, *International Law. Cases and materials*, III ed., 1993, p. 416 (in particolare 420 ss.); D. Carreau, *Droit International*, V ed., 1997, p. 104; R. Bernhardt, *Voice “Treaties”*, in *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. IV, 2000, p. 692; B. Conforti, *Diritto internazionale*, cit., p. 64; P. Daillier, A. Pellet, *Droit International Public*, VII ed., 2002, p. 117 ss.; M. Díez De Velasco, *Instituciones de derecho internacional público*, XIV ed., 2004, p. 144 ss.; T. Treves, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005, p. 316. Una definizione di trattato è contenuta anche nell’art. 2 delle due convenzioni sul diritto dei trattati. Nella Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati conclusi fra Stati è definito come “accordo internazionale concluso per iscritto tra Stati e regolato dal diritto internazionale”, mentre nella Convenzione di Vienna del 1986 sul diritto dei trattati conclusi fra Stati ed organizzazioni internazionali e fra organizzazioni internazionali è un “accordo internazionale regolato dal diritto internazionale e concluso in forma scritta”. Le due definizioni, che si equivalgono nella sostanza, presentano la caratteristica (o il limite) di fornire una definizione funzionale al contenuto delle convenzioni, come emerge dal riferimento alla forma scritta di conclusione del trattato (v. J. Klabbbers, *The concept of treaty in international law*, The Hague - Boston, 1996, p. 37 ss.). Infatti, non è necessario che il trattato sia concluso in forma scritta, potendo aversi accordi giuridicamente vincolanti conclusi in forma orale o tacita, come ammettono le stesse convenzioni sul diritto dei trattati (art. 3), che riconoscono la libertà di forma nella conclusione di tali atti internazionali. Peraltro, come è stato osservato i trattati conclusi in forma orale o tacita “sembrano costituire un’ipotesi assolutamente eccezionale”, in quanto “Il ruolo fondamentale che ha sempre avuto la scrittura nel procedimento mediante il quale gli Stati si vincolano ad osservare una data regolamentazione convenzionale è confermato dalla pratica internazionale. Se anche i consensi degli Stati a vincolarsi possono talora manifestarsi verbalmente o in modo tacito, la plurisecolare pratica delle cancellerie diplomatiche usa tradizionalmente fissare in scrittura il testo di qualsiasi diritto od obbligo che lo Stato vada a contrarre; così da poter meglio provare, in caso di controversia, la natura e il contenuto di quanto si è stipulato” (così M. Giuliano, T. Scovazzi, T. Treves, *Diritto internazionale*, Vol. I, cit., p. 284). Tenuto conto che la forma scritta non è un elemento costitutivo dell’accordo internazionale, sembra che gli elementi necessari affinché si possa parlare di trattato siano – appunto – da una parte la volontà di obbligarsi delle parti, da desumere dal testo o dalle circostanze che hanno portato all’accordo, e dall’altra la qualità delle stesse, che devono essere soggetti di diritto internazionale. Infine, per un’indagine sulla nozione di “accordo internazionale” in uso nella giurisprudenza comunitaria, sostanzialmente facente riferimento ai due elementi indicati, si rinvia a F. Casolari, *Le relazioni tra diritto internazionale e diritto dell’Unione europea alla luce della giurisprudenza comunitaria. Il recepimento del diritto internazionale dell’ordinamento giuridico dell’UE*, Tesi di dottorato, Bologna, 2006, p. 65 ss..

¹⁰⁸ Si rammenta che si tratta di quattordici *memorandum*, tutti conclusi per le esigenze poste dal conflitto balcanico, suddivisi in tre gruppi. Il primo ne comprende quattro, conclusi nel 1991 dalla Presidenza della Comunità europea a nome dei dodici con Stati della *ex* Jugoslavia, con il fine di avviare l’ECMM. Il secondo gruppo ne comprende tre, conclusi nel 1992 con Paesi confinanti con la Repubblica Federale di Jugoslavia, al fine di porre sotto attenta osservazione, sempre attraverso l’ECMM, le frontiere degli Stati della *ex* Jugoslavia ed impedire la possibile estensione del conflitto. Il terzo comprende sette *memorandum*, conclusi con alcuni Paesi confinanti con la Repubblica Federale di Jugoslavia, al fine di organizzare le operazioni di dogana necessarie all’applicazione delle sanzioni internazionali contro quello stesso Paese.

¹⁰⁹ Si tratta di Slovenia, Croazia, Bosnia-Erzegovina, RFI e Macedonia.

¹¹⁰ Tanca A., cit., p. 37 ss..

¹¹¹ Si tratta di Bulgaria, Albania, Ungheria, Romania e Ucraina.

firmati dalla Presidenza della Comunità economica europea a nome degli Stati membri, chiarendosi quindi da subito che sono da imputare agli stessi Stati, che sono soggetti di diritto internazionale¹¹². Quanto alla volontà di obbligarsi, va preso in esame il contenuto dei *memorandum*, al fine di accertare la presenza di obblighi reciproci che ne indichino la vincolatività. In proposito, si rammenta che il primo gruppo riguardava il dispiegamento degli osservatori europei dell'*European Community Monitoring Mission*, il secondo aveva ad oggetto l'estensione dell'attività della stessa missione e, infine, il terzo riguardava l'organizzazione delle operazioni di dogana necessarie all'applicazione delle sanzioni internazionali contro la Repubblica Federale di Jugoslavia. Questi MoU hanno portato ad interventi sul territorio, sono divenuti effettivi¹¹³, avendo le parti contraenti applicato quanto previsto negli atti. Ne sono testimonianza l'effettivo avvio dell'*ECMM*, che è ancora oggi operante, e l'avvenuta applicazione delle sanzioni internazionali comminate contro la Repubblica Federale di Jugoslavia nel maggio del 1992. A ciò si aggiunga che nel caso dei MoU riguardanti l'*ECMM* ci si trova di fronte a degli *status-of-forces-agreement*, ovvero ad accordi che, nella pratica internazionale, sono considerati giuridicamente vincolanti. Alla luce di queste considerazioni, si può ragionevolmente affermare, nonostante le argomentazioni addotte dalla dottrina contraria¹¹⁴, che i *memorandum* di prima generazione sono atti giuridicamente vincolanti.

Passando ai MoU di seconda generazione, nel caso dello scambio di lettere tra l'Unione europea e gli Stati aderenti¹¹⁵ dovrebbero sussistere entrambi gli elementi costitutivi del trattato. La volontà di obbligarsi emerge, infatti, dallo scambio degli strumenti costituenti l'accordo, ovvero le lettere pubblicate¹¹⁶, il cui contenuto riferisce della volontà di considerare vincolante la procedura indicata nell'accordo allegato. Quanto, invece, allo *status* delle parti, si segnala che dal testo delle lettere e dell'accordo parrebbe i soggetti obbligati siano gli Stati aderenti e l'Unione europea, mancando riferimenti espressi ai suoi Stati membri. Non a caso è stato affermato che lo scambio di lettere "(...) implies that the Union possesses the *jus tractatus*, which is usually considered the main attribute of international legal personality"¹¹⁷. Inoltre, anche qualora si ritenesse di dover imputare l'atto agli Stati membri, la conclusione cui è ragionevole giungere è che questo *memorandum* possa essere considerato un accordo giuridicamente vincolante.

¹¹² U. Draetta, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 1997, p. 124, per il quale "Gli Stati sono soggetti in quanto esercitano la sovranità su un territorio e su determinati cittadini. Tutti gli Stati, quindi, sono persone giuridiche di diritto internazionale".

¹¹³ Peraltro rapidamente, come conferma la circostanza che sono stati conclusi in forma semplificata, quindi sono entrati in vigore dal momento della firma, e questo per chiare ragioni di speditezza e rapidità connesse all'avvio della missione di osservazione e alle altre iniziative intraprese per limitare i danni che il conflitto nella ex Jugoslavia stava generando.

¹¹⁴ D. Lopandic, *cit.*, p. 561 ss.

¹¹⁵ Si rammenta che sono la Norvegia, la Finlandia, l'Austria e la Svezia.

¹¹⁶ Di cui si riporta il testo:

Lettera n. 1 (dell'Unione europea)

"Signore, mi prego di fare riferimento alla questione relativa alla procedura di informazione e di consultazione per l'adozione di talune decisioni e di altre misure da prendere durante il periodo che precede all'adesione del Suo Paese all'Unione europea, sollevata nel contesto dei negoziati di adesione.

Confermo che l'Unione europea può accettare tale procedura, quale figura nell'allegato della presente lettera, che potrebbe applicarsi a decorrere dalla data in cui la Conferenza di negoziato dichiarerà definitivamente conclusi i negoziati di allargamento.

La prego di confermarci che il Suo Governo è d'accordo sul contenuto di questa lettera.

Voglia accettare l'espressione della mia profonda stima."

Lettera n. 2 (dello Stato aderente)

"Signore, mi prego di comunicarLe di aver ricevuto la Sua lettera in data odierna così redatta:

omissis (vedi Lettera n. 1)

posso confermarLe l'accordo del mio Governo sul contenuto di questa lettera.

Voglia accettare l'espressione della mia profonda stima."

¹¹⁷ Così J. Klabbbers, *Presumptive Personality: The European Union in International Law*, in M. Koskeniemi (ed.), *International aspects of the European Union*, The Hague, 1998, p. 250-1.

Anche per l'accordo "Relazioni tra UE e UEO" dovrebbero sussistere entrambi gli elementi costitutivi del trattato. Quanto alla volontà di obbligarsi, infatti, è stata espressa attraverso l'adozione del medesimo documento, che incarna un accordo di collaborazione da parte delle due organizzazioni internazionali¹¹⁸. Sullo *status* delle parti, invece, mentre per l'UEO non dovrebbe esserne messa in discussione la soggettività¹¹⁹, per l'Unione europea si conferma quanto già precisato a proposito dello scambio di lettere. Anche in questo accordo, infatti, l'Unione parrebbe essere il solo soggetto obbligato dal rapporto con l'UEO, senza in alcun modo emergere una posizione differenziata o una forma di responsabilità degli Stati membri dell'Unione. In conclusione, si ritiene di fare proprie le parole di autorevole dottrina ed affermare che "... it is hard not to consider this document as an international *agreement*"¹²⁰.

Anche sul *memorandum* su Mostar si possono svolgere interessanti considerazioni a riguardo della sua vincolatività, la prima delle quali è che nel comunicato pubblicato a seguito della sua conclusione¹²¹ si legge che "Questo *memorandum* costituisce un accordo internazionale che dovrà essere firmato (...)" e che "Obiettivo di tale accordo è definire le condizioni ...". Sembra quindi che il Bollettino dell'Unione europea dia per scontato che si tratti di un accordo internazionale, laddove con questa espressione è da intendersi, nella varietà di denominazioni utilizzata nella prassi internazionale, l'accordo giuridicamente vincolante.

Venendo al vaglio degli elementi costitutivi del trattato, la sicura volontà di obbligarsi sarebbe testimoniata da diversi punti del MoU, a cominciare dal preambolo, nel quale i vari firmatari sono definiti "parti contraenti", per proseguire con la medesima espressione per tutto l'atto. Inoltre, l'art. 1 indica che "The Administration of the Mostar city municipality will be assumed by the European Union in accordance with the terms of this *Memorandum of Understanding*", mentre l'art. 3 stabilisce che "The Receiving Party commit themselves to support the E.U. Administrator with all their ability in the exercise of his duties and to work with him in good faith towards the achievement of the aims and principles set out in article 2 above", evidenziando così che il contenuto del *memorandum* è considerato vincolante dalle parti contraenti. Giova inoltre ricordare che l'art. 22 dispone che il documento entri in vigore a seguito della firma, quindi che divenga produttivo di effetti concreti tra le parti. In tal senso la condotta dell'Unione è stata univoca, emergendo sin dai primi momenti della pianificazione dell'intervento a Mostar la convinzione di operare nell'ambito di un accordo giuridicamente vincolante. Non sono poi mancate dichiarazioni in questo senso, come quella rilasciata all'indomani di alcuni incidenti occorsi a Mostar nel febbraio 1996, a seguito dei quali l'Unione ha richiamato gli "obblighi incombenti sulle parti" in virtù del *memorandum*¹²².

Sulla qualità delle parti contraenti, invece, è necessario svolgere ulteriori considerazioni, stante la già citata complessità della vicenda legata alla firma del *memorandum*. Si ricorda che il documento è stato firmato da una pluralità di soggetti, riuniti nel *memorandum* in due parti "complesse", ovvero la *sending* e la *receiving party*.

Per la *receiving party*, le firme sono state apposte dai rappresentanti della Repubblica di Bosnia-Erzegovina, dalla Federazione di Bosnia-Erzegovina, dall'Amministrazione locale di Mostar est, dall'Amministrazione locale di Mostar ovest e, infine, dai rappresentanti dei Croati di Bosnia, anche se si deve ritenere che ci si trovi di fronte ad un'unica parte contraente, capitanata dallo Stato ospitante l'amministrazione europea, coadiuvato da entità locali o parastatali in quel momento esercitanti delle forme di controllo sul territorio¹²³.

¹¹⁸ Circostanza, questa, che richiama quanto previsto dall'art. 11 della Convenzione di Vienna del 1969, che indica "ogni altro mezzo convenuto" tra i modi di espressione del consenso ad essere vincolati da un trattato. Poiché l'accordo in questione non è stato né firmato, né scambiato, né tantomeno ratificato, accettato, approvato, né è stato oggetto di adesione, è chiaro che l'adozione congiunta del documento ha rappresentato la modalità con cui l'Unione europea e l'Unione dell'Europa Occidentale hanno inteso obbligarsi reciprocamente.

¹¹⁹ R. Wessel, *The International Legal Status of the European Union*, cit., p. 127.

¹²⁰ *Ibidem*.

¹²¹ Boll. UE 6/1994, p.104.

¹²² V. comunicato stampa n. 4713/96 del 14 febbraio 1996, richiamato da F. Pagani, cit., p. 237.

¹²³ Si ricorda che nel preambolo l'espressione utilizzata per indicare gli altri soggetti partecipanti all'accordo oltre alla Repubblica di Bosnia-Erzegovina è "as well as", a dimostrazione che vi era una parte

Quanto alla *sending party*, le firme sono state apposte dalla Troika europea e dalla Commissione a nome degli Stati membri “acting within the framework of the Union in full association with the European Commission”, nonché dal Presidente del Consiglio dell’UEO a nome degli Stati membri della stessa organizzazione. In proposito, è stato osservato che “While, the Union as such is not a party ... the text was approved of by the Council on the basis of a CFSP decision, and the *Agreement* was finally signed by the Presidency. The reference to the ‘Member States’ as parties in this *Agreement* does in itself not deny an international capacity of the European Union ... Moreover, throughout the entire text of the *Agreement* the European Union is presented as the responsible actor. It seems fair to assume that any possible claims on the basis of this *Memorandum* will be addressed to the Union and not to the fifteen individual Member States”¹²⁴. Nella medesima direzione, altra e autorevole dottrina ha puntato l’attenzione sul significato giuridico della negoziazione e della firma dell’accordo, entrambi avvenuti ad opera dell’Unione, affermando che “Signing a treaty is a legal act, which can only be performed by (agents of) international legal persons”, per cui “... we must reach the conclusion that the MoU binds the Union. And that, in turn, implies that Union must be an international legal person”¹²⁵. A riguardo, è bene ricordare che la firma europea è stata apposta a nome degli Stati dell’Unione “within the framework of the Union in full association with the European Commission”¹²⁶.

Non è chiaro, alla luce di quanto detto, se il *memorandum* su Mostar possa essere attribuito all’Unione europea in quanto soggetto di diritto internazionale o agli Stati membri¹²⁷. Quale che sia l’imputazione giuridica dell’atto, sembra comunque soddisfatto il requisito della soggettività internazionale delle parti contraenti e sembra quindi ragionevole affermare che il *memorandum* in questione sia un atto giuridicamente vincolante.

Ciò detto, è a questo punto opportuno tentare di definire l’imputabilità dei *memorandum*, atteso che ciò può risultare utile a comprendere se essi possano aver rappresentato delle forme embrionali di accordi di politica estera e di sicurezza comune. A tal fine, si ritiene di aggiungere alcune considerazioni e di ricordare quanto affermato ad inizio paragrafo, cioè che è necessario valutare i *memorandum* di prima generazione diversamente rispetto a quelli di seconda generazione, in quanto l’imputazione di questi ultimi può risultare più corretta se si tengono in debita considerazione due elementi, ovvero l’esistenza dell’Unione europea e la competenza assegnatale nell’ambito del secondo pilastro.

I MoU di prima generazione, infatti, possono essere imputati soltanto agli Stati membri della Comunità europea, perché gli atti sono stati firmati dalla Presidenza di turno della Comunità europea a nome dei suoi membri in piena vigenza della Cooperazione politica europea istituzionalizzata, quindi in mancanza di una politica estera e di sicurezza comune e di un suo titolare, e in presenza, invece, degli Stati membri della Comunità agenti in modo coordinato. Ciò significa che i primi MoU sono accordi multilaterali giuridicamente vincolanti conclusi tra gli Stati membri della Comunità e le controparti balcaniche. Ai fini di questa ricerca, la conseguenza è che non possano essere considerati delle vere e proprie forme embrionali di accordi di politica estera e di sicurezza comune dell’Unione, quanto piuttosto degli accordi conclusi nell’ambito di una “politica estera coordinata”.

Per quanto riguarda i MoU di seconda generazione, invece, l’imputazione risulta meno univoca. Questi atti, infatti, sono stati conclusi dopo che era nata l’Unione europea, quindi nella vigenza della prima disciplina della politica estera e di sicurezza comune. Una disciplina che poneva la politica estera in competenza condivisa tra l’Unione e i suoi Stati membri, fissando

contraente principale, lo Stato ospitante, oltre ad altre parti. Sebbene a queste entità fosse stato affidato il compito di adempiere ad alcune obbligazioni, si ritiene che ciò non incida sulla natura unica della *receiving party*, soprattutto alla luce del loro difficile inquadramento sotto il profilo del diritto internazionale (F. Pagani, *cit.*, p. 238, per il quale “Le caractère de ces obligations ne peut pas être établi avec certitude”).

¹²⁴ R. Wessel, *The International Legal Status of the European Union*, *cit.*, p. 127-8.

¹²⁵ J. Klabbers, *Presumptive Personality: The European Union in International Law*, *cit.*, p. 251.

¹²⁶ Sul carattere secondario di tale circostanza, D. Lopandic, *cit.*, p. 559; P. Koutrakos, *cit.*, p. 8.

¹²⁷ Di tale orientamento sono, ad esempio, P. Mariani, A. Lorusso, *La personalità internazionale dell’Unione europea*, in P. Mariani (a cura di), *Le relazioni internazionali dell’Unione europea*, Milano, 2005, p. 28-9 e F. Martines, *Il ruolo dell’Unione europea e suo coordinamento con le Nazioni Unite e l’UEO*, *cit.*, p. 387.

degli obiettivi ambiziosi, tra cui raggiungere il mantenimento della pace e il rafforzamento della sicurezza internazionale¹²⁸. Alla luce di questa competenza, pur concorrente e non supportata dall'espressa attribuzione del *treaty-making power*¹²⁹, l'Unione ha negoziato e firmato gli atti in esame, oltre che attuato quanto previsto dagli stessi. Risulterebbe quindi semplicistico attribuire alla firma dell'Unione il valore di mera forma di rappresentanza dei suoi Stati membri.

Nel merito dei singoli *memorandum*, a riguardo dello scambio di lettere tra l'Unione europea e la Norvegia, l'Austria, la Finlandia e la Svezia, autorevole dottrina ha affermato che esso "(...) implies that the Union possesses the *jus tractatus*"¹³⁰, elemento che depone a favore dell'imputazione giuridica dell'accordo all'Unione. Ad analoga conclusione si potrebbe giungere per l'accordo "Relazioni tra UE e UEO", essendo stato affermato che "In this document both organization agreed on a number of situations in which the Union could make a request to the WEU and on further arrangements to implement their cooperation. (...) on the basis of this document both organization are under the clear obligation to work together in explicitly indicated areas ..."¹³¹.

E anche il *memorandum* su Mostar offre spunti di riflessione in questo senso. Infatti, se sotto il profilo formale le quattro firme apposte sul *memorandum* dalla parte europea¹³² portano a concludere che l'atto debba essere imputato agli Stati membri dell'Unione, dall'altra non va taciuto che le stesse sono state apposte nel quadro dell'Unione europea e in piena associazione della Commissione, come recita il preambolo del *memorandum*. Questa precisazione cambia la prospettiva di valutazione della sua imputazione, in quanto non può essere tralasciato il carattere unitario della firma apposta dalla Presidenza, che, ai sensi dell'art. J.5.1 TUE¹³³, rappresenta l'Unione europea nelle materie che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune, e non gli Stati membri.

Alla luce di quanto detto, si può concludere che i *memorandum* di seconda generazione sono accordi giuridicamente vincolanti, sulla cui imputabilità, per la parte europea, non ci si può esprimere in modo definitivo. Il problema, a riguardo, resta quello della soggettività internazionale dell'Unione europea nella vigenza della prima disciplina della politica estera e di sicurezza comune, che solo parte della dottrina ha riconosciuto¹³⁴ e che costituisce l'elemento discriminante. A riguardo, una soluzione che consentirebbe di non giungere a conclusioni affrettate sulla personalità dell'Unione, ma che le attribuirebbe le attività effettivamente svolte, potrebbe riferirsi ad un'imputazione *pro quota* dei *memorandum*, sostanzialmente riconducibile alla competenza condivisa in politica estera *ex art. J.1 TUE* e appoggiata da una sorta di "paternità politica" delle iniziative intraprese e regolate con tali atti. Oppure, in alternativa, abbandonando il dato giuridico si potrebbe affermare che, almeno sul piano politico, l'Unione europea debba essere considerata, sempre sulla base della competenza *ex J.1 TUE*, il solo soggetto referente dei *memorandum* o comunque l'unico soggetto politicamente responsabile dell'attuazione degli interventi in essi previsti.

Indipendentemente dalle questioni di imputabilità giuridica e/o politica di questi atti, il dato che qui interessa porre in luce è che, con molta probabilità, la prassi dei *memorandum* ha rappresentato un terreno di coltura nel quale è a poco a poco maturato il consenso a codificare l'art. 24 TUE, e che, in particolare, i *memorandum* di seconda generazione hanno rappresentato delle forme embrionali di accordi di politica estera e di sicurezza comune, sia sotto il profilo

¹²⁸ Art. J.1 TUE.

¹²⁹ Sul punto, M. Cremona, *The European Union as an International actor: The issues of Flexibility and Linkage*, in *European Foreign Affairs Review*, 1998, p. 67-8 osserva che nell'ambito della prima disciplina politica estera e di sicurezza comune l'Unione poteva limitarsi ad esercitare il *policy-making*, consistente nell'adozione di posizioni ed azioni comuni.

¹³⁰ J. Klabbbers, *Presumptive Personality: The European Union in International Law*, cit., p. 250-1.

¹³¹ R. Wessel, *The International Legal Status of the European Union*, cit., p. 127.

¹³² Si ricorda che le firme sono state apposte dai tre Stati della Troika europea e dalla Commissione.

¹³³ Oggi art. 18 TUE.

¹³⁴ V. le opere citate alle note 130 e 131.

funzionale, sia, come è emerso dalla procedura di approvazione del *memorandum* su Mostar, sotto quello procedurale¹³⁵.

Un'ultima osservazione si rende necessaria a riguardo della particolare attenzione che in dottrina è stata rivolta al MoU su Mostar. Quando viene ricordato che il *memorandum* in questione è stato foriero della scelta di attribuire il *treaty-making power* all'Unione europea, si riconosce a ragione un ruolo principe a quest'atto, e questo per chiare ragioni di importanza dell'intervento sul piano internazionale, di sforzo e risorse profuse, nonché di risultati raggiunti. Ma, come si è detto, si ritiene che tutta la prassi dei *memorandum*, a partire da quelli di prima generazione, abbia progressivamente contribuito a formare il consenso sulla necessità di attribuire il *treaty-making power* all'Unione europea, nell'ottica di inserire un nuovo strumento nella politica estera e di sicurezza comune. Quindi, ciò che probabilmente è accaduto è che il *memorandum* su Mostar abbia rappresentato la "goccia che ha fatto traboccare il vaso".

§ 4. (segue): l'accertamento della soggettività internazionale delle organizzazioni internazionali

La seconda premessa teorica da affrontare attiene al profilo esterno degli effetti del *treaty-making power* dell'Unione europea e alla circostanza che l'inserimento dell'art. 24 TUE ha determinato la riaccensione del dibattito sulla personalità di diritto internazionale della stessa Unione.

La questione è complessa e va inquadrata innanzitutto sul piano generale, cioè con riguardo al tema della soggettività internazionale delle organizzazioni internazionali, atteso che l'Unione europea è un'organizzazione internazionale e che alla stessa devono potersi applicare i principi posti alla base della soggettività di dette organizzazioni.

Sul punto, va in primo luogo osservato che nell'ordinamento internazionale generale non esistono norme attributive della personalità giuridica. Ciò vale per gli Stati, che sono i soggetti di diritto internazionale per antonomasia, la cui personalità giuridica non discende da una norma specifica che riconosca loro lo *status* di persona di diritto internazionale¹³⁶, e analogo discorso vale per le organizzazioni internazionali. Questo significa che sono altri i criteri sulla base dei quali riconoscere l'esistenza della personalità giuridica delle organizzazioni internazionali.

A riguardo, in dottrina si sono confrontate tre scuole di pensiero. Secondo la prima scuola¹³⁷, che sostiene la teoria volontaristica, la personalità internazionale di un'organizzazione internazionale viene conferita attraverso una norma contenuta nel trattato internazionale che la istituisce. Secondo questo orientamento, l'elemento determinante è quindi la volontà degli Stati che creano l'organizzazione di dotarla di una soggettività autonoma e distinta, quale emergente dal trattato istitutivo. La seconda scuola¹³⁸, che sostiene l'idea della personalità giuridica oggettiva delle organizzazioni internazionali, sostiene che qualora un'organizzazione avesse almeno un organo in grado di manifestare una volontà distinta da quella degli Stati membri, questa avrebbe la personalità giuridica. Questa scuola sgancia completamente la soggettività dell'organizzazione internazionale dalla volontà degli Stati membri e la fa invece dipendere dal solo diritto internazionale. La terza e prevalente scuola di pensiero ritiene invece che la soluzione del problema sia da ricercare nella sintesi della teoria volontaristica e di quella che sostiene la personalità giuridica oggettiva delle organizzazioni internazionali, quindi nella simultanea presenza dei requisiti soggettivo, quale emergente dagli atti costitutivi delle organizzazioni, e oggettivo, come derivante dal concreto agire dell'ente nell'ordinamento internazionale¹³⁹.

¹³⁵ C. Novi, *Le novità del Trattato di Amsterdam in tema di politica estera e di sicurezza comune*, cit., p. 463.

¹³⁶ V. nota 112.

¹³⁷ V. gli autorevoli G. Ballardore Pallieri, *Scritti sulle organizzazioni internazionali*, Milano, 1961; G. Biscottini, *Il diritto delle organizzazioni internazionali*, Padova, 1971; R. Monaco, *L'autonomia normativa degli enti internazionali*, in *Studi Perassi*, II, 1957, p. 135 ss..

¹³⁸ F. Seyerstedt, *Objective International Personality of Intergovernmental Organizations*, Copenhagen, 1963.

¹³⁹ V., per tutti, B. Conforti, *La personalità internazionale delle Unioni di Stati*, in *Scritti di diritto internazionale*, Napoli, 2003, p. 3 ss.

Quest'ultima scuola di pensiero segue l'approccio utilizzato dalla Corte internazionale di giustizia nell'autorevole parere sul "Risarcimento dei danni subiti al Servizio delle Nazioni Unite" dell'11 aprile 1949¹⁴⁰, che rappresenta l'unica pronuncia della stessa Corte in materia di personalità giuridica internazionale delle organizzazioni internazionali e dei relativi criteri d'esistenza¹⁴¹.

La Corte, nel caso di specie, al fine di rispondere al quesito sottopostole in tema di capacità dell'organizzazione di agire contro uno Stato per ottenere una riparazione per danni subiti da agenti delle Nazioni Unite nello svolgimento delle proprie funzioni, ritenne di doverne preliminarmente accertare la soggettività internazionale. Accertamento che, in mancanza di una norma espressa nella Carta di San Francisco, ha fatto perno sui fini, sulla struttura e sulle competenze delle Nazioni Unite, quali risultanti dalle singole disposizioni della Carta e come confermate dalla pratica tenuta dall'organizzazione nella comunità internazionale. Riteneva quindi la Corte che "La Carta non si è limitata a fare dell'Organizzazione (...) un centro in cui si armonizzerebbero gli sforzi comuni degli Stati verso i fini comuni definiti da essa stessa (...). Le ha conferito degli organi, le ha assegnato una missione propria. Ha definito la posizione dei membri rispetto all'Organizzazione prescrivendo loro di offrirla piena assistenza in tutta l'azione da essa intrapresa (...) L'Organizzazione era destinata ad esercitare funzioni e a godere di diritti (...) che possono spiegarsi solo a condizione che (...) possieda una larga sfera di personalità internazionale e la capacità di agire sul piano internazionale (...) In conseguenza, (...) l'Organizzazione è una persona internazionale (...) è un soggetto di diritto internazionale, ha capacità di essere titolare di diritti e di obblighi internazionali e ha la capacità di far valere i suoi diritti attraverso il reclamo internazionale (...) "¹⁴².

La Corte internazionale di giustizia ha quindi ritenuto che la personalità di un'organizzazione internazionale possa essere determinata sulla base di due requisiti ben precisi.

Il primo è di tipo soggettivo ed è dato dalla volontà degli Stati membri di attribuire all'ente la capacità necessaria per permettergli di operare in modo autonomo sul piano internazionale al fine di perseguire i propri obiettivi. Si tratta quindi di verificare l'attitudine dell'organizzazione ad operare autonomamente sulla scena internazionale, basata sull'attribuzione di obiettivi precisi e sulla disponibilità di un apparato istituzionale¹⁴³. È importante sottolineare a riguardo che la presenza di una norma espressa sulla personalità nel trattato istitutivo dell'organizzazione non è determinante. In quanto norma pattizia, essa è valida solo tra le parti del trattato e non può attribuire uno *status* valido *erga omnes*, in quanto gli Stati che creano una organizzazione non possono agire in nome e per conto dell'intera comunità internazionale. Ciò detto, la presenza di tale norma non è nemmeno priva di valore, assumendo carattere confermativo della volontà degli Stati membri di attribuire all'organizzazione le prerogative necessarie ad operare autonomamente nell'ordinamento internazionale.

Il secondo requisito è invece di tipo oggettivo e attiene alla concretizzazione di quello soggettivo, quindi alla verifica che l'ente di cui si sta vagliando la personalità di diritto internazionale eserciti effettivamente sul piano internazionale e in modo autonomo le funzioni per le quali è stato creato. Si tratta quindi di verificare la sussistenza di comportamenti giuridicamente rilevanti nell'ordinamento internazionale, per i quali la soggettività rappresenta un presupposto necessario. Tra i comportamenti che presuppongono la soggettività internazionale la dottrina ha individuato, come maggiormente rappresentativi, l'esercizio del *treaty-making power*, l'avvio di stabili relazioni diplomatiche e la possibilità di essere vittima o di determinare un illecito internazionale¹⁴⁴, ma ve ne sono di altrettanto eloquenti¹⁴⁵.

¹⁴⁰ In *Recueil* 1949, p. 178. Nel corso dell'esposizione si indicherà il parere anche con l'espressione *Reparation Case*.

¹⁴¹ Così C. Novi, *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, Padova, 2005, p. 222, nota 42.

¹⁴² Sulla soggettività delle Nazioni Unite, v. anche U. Draetta, M. Fumagalli Meraviglia (a cura di), *Il diritto delle organizzazioni internazionali. Parte speciale*, Milano, 2001, p. 11 ss..

¹⁴³ Sul punto, F. Capotorti, *Corso di diritto internazionale*, Milano, 1995, p. 34.

¹⁴⁴ U. Draetta, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, cit., p. 127 ss..

¹⁴⁵ Si segnalano l'esercizio di poteri di amministrazione - sia pure temporanea - su altri territori, la partecipazione a procedimenti giudiziari internazionali, la richiesta di pareri ad organi consultivi

Sembra quindi che il percorso argomentativo seguito dalla Corte internazionale di giustizia nel 1949 e confermato nella giurisprudenza successiva¹⁴⁶ sia quello da seguire per l'accertamento della soggettività delle organizzazioni internazionali. Lo dimostrerebbero i numerosi riferimenti in dottrina¹⁴⁷, ma anche la circostanza che nel contenzioso comunitario il *Reparation Case* è stato assunto come metodo d'indagine. Ci si riferisce alla nota causa *MacLaine Watson & Co Ltd contro Consiglio delle Comunità europee e Commissione delle Comunità europee*¹⁴⁸, mai sfociata in sentenza in quanto le parti hanno composto la controversia in via stragiudiziale. Nelle conclusioni dell'avvocato generale Darmon, e in particolare nella parte in cui è svolta l'indagine circa la soggettività internazionale del Consiglio internazionale dello stagno, il parere della Corte internazionale di giustizia, di cui viene riportato anche uno stralcio, è chiaramente assunto come riferimento dell'indagine, in quanto ha definito i criteri caratterizzanti la personalità delle Nazioni Unite e, estensivamente, delle organizzazioni internazionali in generale¹⁴⁹.

Nel ritenere quindi che il metodo descritto debba essere impiegato anche per definire la soggettività internazionale dell'Unione europea, è immediato desumere che gli strumenti di tale indagine non possono che essere da una parte il Trattato sull'Unione europea, dall'altra la prassi dell'Unione nelle proprie relazioni esterne, atteso che è nell'ambito di queste che si manifestano quei comportamenti che costituiscono delle concretizzazioni dell'elemento soggettivo della personalità internazionale.

È quindi chiaro come la prassi che si intende prendere in esame possa offrire elementi interessanti di valutazione dell'elemento oggettivo della soggettività dell'Unione europea. Innanzitutto perché gli accordi internazionali sono il prodotto del *treaty-making power*, che si è visto essere tra i comportamenti maggiormente rappresentativi della soggettività internazionale. In secondo luogo perché il contenuto degli accordi riferisce della tenuta di altri comportamenti rappresentativi della soggettività internazionale dell'Unione, con particolare riguardo allo svolgimento di relazioni diplomatiche con soggetti terzi, all'amministrazione temporanea di territori e all'invio di corpi militari e civili nel territorio di Stati terzi.

Chiaramente, l'accertamento del contributo dell'art. 24 TUE e della prassi alla definizione della personalità giuridica internazionale dell'Unione europea potrà avvenire soltanto dopo che si saranno presi in esame gli accordi internazionali ed evidenziati gli elementi a tal fine rilevanti. Ciò nonostante, è opportuno richiamare i termini del dibattito dottrinale sul tema della soggettività internazionale dell'Unione europea quale si è svolto prima dell'introduzione del *treaty-making power* nel secondo pilastro.

§ 4.1. I limiti del dibattito dottrinale sulla personalità giuridica internazionale dell'Unione europea prima della conclusione del Trattato di Amsterdam

In dibattito sulla soggettività di diritto internazionale dell'Unione europea era stato avviato con la conclusione del Trattato di Maastricht, che, creando l'Unione europea, aveva posto il problema della personalità del nuovo ente¹⁵⁰. Il trattato non conteneva infatti una norma espressa a riguardo della personalità del nuovo soggetto, contrariamente a quanto accadeva con la

internazionali e l'invio di corpi militari. Così C. Zanghì, *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Torino, 2001, p. 31.

¹⁴⁶ Questa tesi è stata ribadita dalla Corte nel parere sulla legittimità delle Nazioni Unite di istituire un tribunale amministrativo (in *Recueil* 1954, p. 57 ss.), nel parere relativo alle spese delle nazioni Unite per le forze di emergenza (in *Recueil* 1962, p. 167 ss.) e nel parere di interpretazione dell'accordo del 25 marzo 1951 tra Organizzazione mondiale della sanità e l'Egitto (in *Recueil* 1980, p. 90 ss.).

¹⁴⁷ Per tutti, v. M. Giuliano, T. Scovazzi, T. Treves, *Diritto internazionale*, Vol. I, Milano, 1991, p. 137 ss.; F. Capotorti, *cit.*, p. 33; U. Draetta, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, *cit.*, p. 124.

¹⁴⁸ Causa C-241/87 (*Raccolta* 1990, p. 1820).

¹⁴⁹ V. punto 134 delle conclusioni dell'avvocato generale.

¹⁵⁰ Così A. Tizzano, *La personalità internazionale dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1998, p. 377 ss..

Comunità europea¹⁵¹, né prevedeva forme di esercizio della competenza a stipulare accordi internazionali nel secondo e terzo pilastro.

Tale silenzio fu inizialmente interpretato come una negazione della personalità dell'Unione. Se gli Stati non avevano codificato una norma sulla soggettività del nuovo ente, significava che avevano preferito confermare l'assetto disegnato dall'Atto Unico Europeo, nel quale le tre comunità e le forme di cooperazione erano tra loro separate ma inserite in un sistema unico di trattati.

Questa interpretazione appariva però caratterizzata da un eccessivo semplicismo e automatismo, tanto che non solo le posizioni di alcuni Stati a riguardo della soggettività dell'Unione europea cominciarono a modificarsi, ma anche in dottrina ebbero modo di esprimersi delle voci a favore¹⁵². La prassi che seguì al Trattato di Maastricht, peraltro, fu d'aiuto a tale dottrina favorevole, in quanto l'attuazione della politica estera e di sicurezza comune mostrò delle eloquenti manifestazioni di autonomia d'azione dell'Unione europea, quale, ad esempio, l'amministrazione della città di Mostar.

La questione della soggettività si presentò nuovamente in occasione del negoziato per il Trattato di Amsterdam. All'apertura della Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht gli orientamenti erano cambiati, in quanto emergeva, da parte di alcuni Stati, la preoccupazione per le implicazioni derivanti dal non riconoscimento della personalità giuridica, laddove l'opinione pubblica e i Paesi terzi tendevano a percepire l'Unione come soggetto unico ed autonomo. In un certo senso, il non riconoscimento della personalità rischiava di compromettere l'Unione nelle varie sedi internazionali in cui venivano condotti negoziati che la vedevano parte attiva, a volte imponendo, come nel caso del *memorandum* sull'amministrazione europea della città di Mostar, delle soluzioni giudicate troppo pragmatiche: era quindi opportuno affermare formalmente l'identità che l'Unione europea aveva acquisito sul piano internazionale. A riguardo emersero due distinti orientamenti, che proposero diverse soluzioni al medesimo problema; una prima prevedeva l'inserimento di una norma attributiva della competenza dell'Unione a stipulare accordi internazionali nel secondo e terzo pilastro, mentre la seconda propugnava invece per l'inserimento di una norma sulla personalità giuridica, eventualmente con limitazioni di carattere funzionale, ma "sostitutiva e assorbente quella delle tre comunità"¹⁵³.

Il negoziato, come noto, portò alla soluzione meno innovativa, ovvero all'inserimento dell'art. 24 nel TUE. Ciò nonostante, l'inserimento della norma ha avuto l'effetto di rinfocolare il dibattito sulla natura giuridica dell'Unione e sulla sua soggettività internazionale, sbilanciandolo a favore delle posizioni favorevoli a riconoscerne la soggettività¹⁵⁴. L'introduzione del *treaty-making power* nel secondo pilastro ha quindi determinato l'arricchimento di un dibattito a lungo cristallizzato sull'assenza di una norma sulla soggettività dell'Unione e sul conseguente mancato riconoscimento della capacità di concludere accordi internazionali, sebbene tali norme, come detto, non abbiano valore costitutivo né dello *status* di persona giuridica, né del conferimento di una capacità che discende dal suo possesso, quale è il *treaty-making power*. È infatti bene ricordare che la personalità di diritto internazionale discende infatti dal principio di effettività e l'eventuale norma contenuta in un trattato ha valore meramente dichiarativo. Allo stesso modo, il *treaty-making power* è una prerogativa che discende dal possesso dello *status* di persona di diritto internazionale, quindi non si basa su una norma pattizia¹⁵⁵.

¹⁵¹ Art. 281 TCE.

¹⁵² A. Tizzano, *La personalità internazionale dell'Unione europea*, cit., p. 378.

¹⁵³ Non si sarebbe trattato, quindi, della cosiddetta "quarta personalità". Favorevoli all'opzione della personalità unica, sostitutiva di quelle delle tre Comunità, erano la Commissione e il Gruppo di riflessione che aveva preparato la Conferenza intergovernativa, come ricorda A. R. Di Serio, cit., p. 90 ss.. A riguardo v. anche A. Tizzano, *La personalità internazionale dell'Unione europea*, cit., p. 387.

¹⁵⁴ E. Cannizzaro, *Differenziazione ed unitarietà nell'azione esterna dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2003, p. 768.

¹⁵⁵ Secondo U. Draetta, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, cit., p. 129-130, infatti, "(...) tali disposizioni statutarie va attribuito valore solo nell'ambito della costituzione esterna dell'organizzazione internazionale, cioè nell'ambito dei suoi rapporti con gli Stati membri. In altre parole, con il prevedere espressamente nello statuto che una organizzazione possa stipulare determinati accordi

Ciò nonostante, la mancanza di una norma sulla personalità è stata a lungo il cavallo di battaglia della dottrina contraria alla personalità giuridica dell'Unione europea. Questa dottrina ha argomentato in due direzioni principalmente. Da una parte è stato fatto perno su un'argomentazione di carattere politico, ovvero si è sottolineato preliminarmente che la personalità non sussiste per la riluttanza degli Stati membri a riconoscerla nei testi dei trattati, da interpretare come indice dell'estrema prudenza nell'avanzare in tale direzione¹⁵⁶. D'altro canto, si è invocato l'argomento giuridico del silenzio dei trattati a riguardo, da interpretare come mancanza della volontà di rendere l'Unione un soggetto autonomo sul piano internazionale, in quanto, in alternativa, sarebbe stata codificata una norma analoga all'art. 281 TCE, per il quale "La Comunità ha personalità giuridica"¹⁵⁷.

La dottrina a favore della personalità, argomentando in risposta, ha affermato che la circostanza che gli Stati siano riluttanti a riconoscere la personalità giuridica nei testi dei trattati non costituirebbe un approccio analitico affidabile, in quanto le vicende politiche sono mutevoli e più instabili del dato giuridico, al quale bisognerebbe rivolgere invece la propria attenzione per una soluzione corretta della questione¹⁵⁸. Ciò premesso, l'argomentazione del silenzio del TUE sulla personalità e sulla competenza a stipulare accordi, almeno nella versione precedente ad Amsterdam, non sarebbe rilevante, in quanto, come detto, non è la codificazione delle norme a fondare la personalità giuridica di un ente internazionale, così come la loro assenza nulla preclude a riguardo¹⁵⁹. Rammentando il *Reparation Case*, l'eventuale presenza o assenza di una norma non andrebbe quindi intesa come "prova" della sussistenza o dell'insussistenza della personalità internazionale, ma piuttosto come un indizio a favore o contro la stessa¹⁶⁰. Analogo discorso vale per il silenzio del TUE sulla competenza a stipulare accordi, anche se tale questione, di fatto, è stata superata dall'introduzione dell'art. 24 TUE.

La prospettiva legata alla presenza di una norma, che fa riferimento alla teoria volontaristica, andrebbe quindi sostituita con l'approccio che fa perno sul *Reparation Case*, che, oltre a fare riferimento alla teoria oggi prevalente, è altresì quello metodologicamente più

internazionali, gli Stati membri espressamente estendono all'area dei rapporti internazionali la collaborazione che essi intendono instaurare con la costituzione dell'organizzazione, accettano le limitazioni di sovranità che dall'esercizio di tale facoltà da parte dell'organizzazione eventualmente derivino e si impegnano a rispettare gli accordi stessi. Va, però, sottolineato che tali previsioni statutarie non sono né necessarie, né sufficienti perché le organizzazioni internazionali possano stipulare accordi internazionali. Non sono necessarie, perché se una organizzazione si afferma in via di fatto come soggetto di diritto internazionale, questo implica di per sé tale capacità, nell'ambito, s'intende, delle funzioni che le sono affidate e nella misura in cui la stipula di tali accordi sia necessaria perché l'organizzazione possa svolgere le funzioni stesse. (...) Ma la previsione statutaria relativa alla capacità di concludere accordi internazionali non può nemmeno considerarsi sufficiente per consentire alle organizzazioni internazionali tale conclusione, atteso che la previsione statutaria suddetta resta *res alios acta* rispetto agli Stati terzi con i quali l'organizzazione internazionale intenda stipulare detti accordi". Sul punto, v. anche C. Zanghì, *cit.*, p. 25 ss.; J. Klabbers, *An introduction to International Institutional Law*, Cambridge, 2000 p. 52 ss.; M. R. Allegri, *Le organizzazioni internazionali. Strategie e strumenti della comunità internazionale*, Padova, 2002, p. 41 ss.. Ciò detto, l'eventuale presenza di una norma non è nemmeno irrilevante, potendo essere posta al servizio del principio di effettività; essa può costituire un indizio della volontà degli Stati membri di rendere l'organizzazione talmente autonoma da poter esercitare concretamente le proprie competenze sul piano internazionale (così A. Tizzano, *La personalità internazionale dell'Unione europea*, *cit.*, p. 390).

¹⁵⁶ In tal senso, C. Novi, *Le novità del Trattato di Amsterdam in tema di politica estera e di sicurezza comune*, *cit.*, p. 433.

¹⁵⁷ Per tutti, U. Everling, *Reflections on the structure of the EU*, in *Common Market Law Review*, 1992, p. 1061.

¹⁵⁸ Così A. Tizzano, *La personalità internazionale dell'Unione europea*, *cit.*, p. 379.

¹⁵⁹ D. Curtin, *Cooperation and human rights protection: building the trellis and training the wine*, in *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, Milano, 1998, p. 238 ss..

¹⁶⁰ A. Tizzano, *Note in tema di relazioni esterne dell'Unione europea*, in L. Daniele (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, Milano, 2001, p. 59 ss.; A. Dashwood, *cit.*, p. 1040; R. Wessel, *The inside looking out: consistency and delimitation in EU external relations*, *cit.*, p. 1140.

corretto¹⁶¹. Quindi l'indagine sulla sussistenza della personalità dell'Unione europea andrebbe svolta accertando la sussistenza dei due elementi in esso evidenziati¹⁶² e, in proposito, vale la pena sottolineare che, secondo autorevole dottrina¹⁶³, applicando i criteri del citato parere l'Unione europea sarebbe già in possesso della personalità internazionale, quantomeno a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam¹⁶⁴.

§ 5. Il piano dell'indagine

I due profili di studio evidenziati e le premesse teoriche gettate come base della ricerca consentono di redigere il piano dell'indagine che verrà seguito.

Sarà innanzitutto preso in esame il dato normativo, ponendone in luce gli aspetti sostanziali e procedurali. Si intende quindi svolgere delle considerazioni sugli accordi *ex art. 24* nel quadro della politica estera e di sicurezza comune e dare conto delle letture che la dottrina ha dato a riguardo del ruolo del *treaty-making power* nel secondo pilastro nell'ambito del dibattito sulla soggettività internazionale dell'Unione europea. Infine, in chiusura della parte dedicata alla sistematica degli accordi, verrà gettato lo sguardo alla disciplina degli accordi internazionali nel Trattato-Costituzione.

In secondo luogo verrà presa in considerazione la copiosa prassi dell'art. 24 TUE, ponendo in luce gli elementi che possono contribuire a definire sia il ruolo degli accordi nella politica estera e di sicurezza comune, sia le questioni della loro imputabilità e della soggettività dell'Unione europea.

Infine, alla luce della norma e della prassi, si intende affrontare separatamente i due profili di studio individuati. Da una parte si intende mettere in luce la posizione dello strumento nell'assetto generale della politica estera e di sicurezza comune e alle implicazioni determinate in termini di efficacia dell'azione esterna dell'Unione europea. Emergerà un legame preferenziale tra gli accordi e politica di sicurezza dell'Unione europea, di cui è opportuno prendere atto ma che non esaurisce le potenzialità dello strumento, destinato all'attuazione della politica estera e di sicurezza comune nel suo complesso. Emergeranno altresì dagli accordi dei punti di contatto tra primo e secondo pilastro di cui si intende dare conto. D'altra parte si intende apprezzare il contributo del *treaty-making power* e della prassi derivata al dibattito sulla soggettività dell'Unione europea, ponendo in luce quanto effettivamente possa deporre a favore del riconoscimento di una personalità internazionale ancora oggi formalmente negata.

Chiuderanno questa tesi alcune osservazioni conclusive, il cui fine è ridurre a sintesi i due diversi profili di studio percorsi.

¹⁶¹ G. Venturini, *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, in *L'Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione* - Atti del convegno di Milano del 15-17 febbraio 2001, Milano, 2002, p. 492.

¹⁶² P. Mariani, A. Lorusso, *La personalità internazionale dell'Unione europea*, cit., p. 34.

¹⁶³ A. Dashwood, cit., p. 1040; R. Wessel, *The inside looking out: consistency and delimitation in EU external relations*, cit., p. 1140; D. Mc Goldrick, cit., p. 37.

¹⁶⁴ Per N. Fernández Sola, *La subjectividad internacional de la Unión europea*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2002, p. 96, infatti, prima della conclusione del Trattato di Amsterdam "La práctica de la Unión Europea (...) no demuestra claramente la existencia o inexistencia de tales capacidades [quelle derivanti dal possesso della soggettività, n.d.r.] y tiene un carácter ambiguo, confuso, que denota la falta de voluntad política frente a una necesidad jurídica".

Capitolo II

Sistematica degli accordi di politica estera e di sicurezza comune

SOMMARIO: 1. L'introduzione dell'art. 24 TUE nel secondo pilastro dell'Unione europea – 1.1. Le modifiche introdotte dal Trattato di Nizza – 1.2. L'ipotesi che un accordo sia sottoposto a procedure nazionali di ratifica: una clausola di esenzione nell'art. 24 TUE? – 2. La portata dello strumento disegnato dall'art. 24 TUE – 3. Le interpretazioni della dottrina sul ruolo dell'art. 24 TUE nel dibattito sulla personalità giuridica internazionale dell'Unione europea – 4. Gli accordi di politica estera e di sicurezza comune nel Trattato-Costituzione.

§ 1. L'introduzione dell'art. 24 TUE nel secondo pilastro dell'Unione europea

Con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, l'art. 24 TUE, norma attributiva del *treaty-making power* all'Unione europea, ha fatto ingresso nella disciplina della politica estera e di sicurezza comune, garantendo una base giuridica per la conclusione degli accordi internazionali e permettendo all'Unione di abbandonare la prassi dei *memorandum*.

L'introduzione dell'art. 24 rientrava in un pacchetto di “piccoli correttivi”¹ destinati a modificare il complesso della prima politica estera e di sicurezza comune. Tra questi è bene segnalare, per la stretta attinenza che hanno con l'indagine che si sta conducendo, la nuova formulazione dell'art. 11 TUE, per il quale la politica estera e di sicurezza comune non è più condivisa con gli Stati membri ma è di competenza della sola Unione europea, e il nuovo art. 17, che ha incluso le missioni di pace tra le attività che l'Unione può intraprendere nel secondo pilastro².

Quanto all'art. 24, invece, conviene riportarne il testo:

Art. 24 TUE

Quando, ai fini dell'attuazione del presente titolo, occorre concludere un accordo con uno o più Stati od organizzazioni internazionali, il Consiglio, deliberando all'unanimità, può autorizzare la Presidenza, assistita se del caso dalla Commissione, ad avviare i negoziati a tal fine necessari. Tali accordi sono conclusi dal Consiglio, che delibera all'unanimità su raccomandazione della Presidenza. Nessun accordo è vincolante per uno Stato membro il cui rappresentante in sede di Consiglio dichiara che esso deve conformarsi alle prescrizioni della propria procedura costituzionale; gli altri membri del Consiglio possono convenire che l'accordo si applichi a titolo provvisorio nei loro confronti.

Il presente articolo si applica anche alle materie contemplate nel Titolo VI.

La norma esordisce innanzitutto fissando l'ambito di applicazione del *treaty-making power*³, stabilendo che gli accordi possono essere conclusi ai fini dell'attuazione del Titolo V del

¹ Così A. Pierucci, *La Conferenza del 1996: riforma dei trattati o riforma dell'Unione*, in *Rivista di Diritto Pubblico Comunitario*, 1995, p. 415 ss.. V. anche A. R. Di Serio, *cit.*, p. 87 ss.; A. Lang, *La politica estera e di sicurezza comune nell'Addendum al progetto di revisione “Dublino II”*, *cit.*, p. 251 ss.; U. Leanza, *La mancata comunitarizzazione del secondo e del terzo pilastro dell'Unione europea nel Trattato di Amsterdam*, *cit.*, p. 230.

² La disposizione *ex art.* 17, c. 2, TUE ripropone fedelmente il testo della Dichiarazione di Petersberg, adottata dal Consiglio ministeriale dell'UEO del 19 giugno 1992. Così L. Daniele, *cit.*, p. 805 ss..

³ Per A. Mignolli, *Sul treaty-making power nel secondo e nel terzo pilastro dell'Unione europea*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 2001, p. 991 la formulazione dell'art. 24 impedisce di determinarne l'ambito di applicazione. Ugualmente, I. Govaere, J. Capiu, A. Vermeersch, *In-between seats: the participation of the European Union in International Organizations*, in *European Foreign Affairs Review*, 2004, p. 161 parlano di “general competence” dell'art. 24 TUE. S. Marquardt, *The conclusion of*

Trattato sull'Unione europea, quindi per il raggiungimento degli ambiziosi e potenzialmente molto vasti obiettivi della politica estera e di sicurezza comune, e previa verifica che essi siano il mezzo più adatto a conseguire lo scopo. La norma esordisce quindi indicando due requisiti necessari e concorrenti, in difetto dei quali sarebbe da escludere il ricorso alla conclusione degli accordi di politica estera e di sicurezza comune.

Quanto alla procedura, il Consiglio, deliberando all'unanimità, può autorizzare la Presidenza, se del caso affiancata dalla Commissione, ad avviare i necessari negoziati, terminati i quali l'accordo è approvato all'unanimità dallo stesso Consiglio, che delibera su proposta della Presidenza. Il *dominus* della procedura è quindi il Consiglio, che autorizza l'avvio dei negoziati e che, anche se non indicato in norma, provvederà ad impartire le opportune direttive. A riguardo della firma dell'accordo, nulla dice l'art. 24 TUE, anche se, nella prassi, la decisione di adozione dell'accordo contiene anche l'autorizzazione, concessa al Presidente del Consiglio, a designare la persona abilitata a firmare l'atto allo scopo di impegnare l'Unione europea. Accanto al Consiglio, la Presidenza, nel rivestire il ruolo di rappresentanza che già le compete in tutto il secondo pilastro, ha il compito di negoziare l'accordo e di raccomandarne l'adozione al Consiglio.

Nella procedura non spicca la presenza delle altre istituzioni comunitarie, se non il cenno alla Commissione, che può affiancare la Presidenza nei negoziati qualora autorizzata dal Consiglio, in piena armonia con il ruolo associativo che, in base all'art. 27 TUE, le spetta nel secondo pilastro⁴.

Non vi è, invece, alcun riferimento al Parlamento europeo, anche se uno spiraglio di partecipazione nella conclusione degli accordi è offerto dall'art. 21 TUE, che stabilisce che l'assemblea venga consultata "... sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica estera e di sicurezza comune ...", con l'aggiunta che le opinioni da essa espresse siano tenute in debita considerazione. Per cui, qualora l'accordo rientrasse tra gli aspetti principali o tra le scelte fondamentali di politica estera e di sicurezza comune, sarebbe obbligatorio consultare il Parlamento, che si troverebbe così ad assumere un ruolo consultivo nella procedura⁵. Sebbene si debba riconoscere che le istituzioni politiche dell'Unione, nel determinare discrezionalmente gli aspetti principali e delle scelte fondamentali di politica estera e di sicurezza comune, possano escludere gli accordi dai casi di consultazione del Parlamento europeo, resta innegabile la possibilità, per l'Assemblea, di sfruttare il potere, previsto dello stesso art. 21, di rivolgere interrogazioni e/o raccomandazioni al Consiglio su questioni riguardanti gli accordi *ex art.* 24.

L'evidente *gap* di controllo democratico sugli accordi del secondo pilastro è stato in parte colmato nella prassi. Sebbene si avrà modo di tornare sulla questione, è bene ricordare che la clausola di *opting-out* prevista dall'art. 24 è stata invocata in sede di adozione di alcuni accordi del terzo pilastro, la cui procedura di conclusione è quella prevista per gli accordi della politica estera e di sicurezza comune⁶. Infatti, in base alla clausola, uno Stato può sottoporre l'accordo al controllo *ex ante* del Parlamento nazionale nell'ambito della procedura di ratifica prevista dal proprio ordinamento. Chiaramente in tal caso il Parlamento europeo non riveste alcun ruolo, ma tale espediente pratico consegue quantomeno l'effetto di garantire una forma di controllo democratico sugli accordi dell'Unione europea⁷.

Infine, non è previsto un ruolo per la Corte di giustizia, la quale non ha una giurisdizione nel secondo pilastro, ma che in base al combinato disposto *ex artt.* 46-47 TUE potrebbe sindacare gli accordi *ex art.* 24 in modo indiretto, grazie al ruolo di garante della separazione delle

international agreements under article 24 of the Treaty on European Union, in V. Kronenberger (ed.), *The EU and the international legal order: discord or harmony?*, The Hague, 2001, p. 348 parla di "field of application that may cover any aspect of EU's CFSP" e sulla stessa linea è B. Bonafé, *Commento all'art. 24 TUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 95. Contro, invece, S. Grassi, *cit.*, 311, che parla di "un limitato treaty-making power".

⁴ S. Gozi, *Il governo dell'Europa*, Bologna, 2000, p. 147 ritiene che l'affiancamento della Commissione debba essere previsto quando sia in gioco la coerenza esterna dell'Unione.

⁵ A. Mignolli, *cit.*, p. 982.

⁶ V. l'ultimo comma dell'art. 24 nella versione in esame.

⁷ A. Lorusso, *cit.*, p. 101-2.

competenze tra i tre pilastri europei, giungendo ad annullare un accordo che sconfinasse nelle materie di competenza comunitaria⁸.

Chiude infine l'art. 24 la breve disposizione che estende agli accordi internazionali del terzo pilastro la procedura di conclusione prevista per gli accordi della politica estera e di sicurezza comune.

Non appartiene alla disciplina del secondo pilastro ma è collegata all'introduzione del *treaty-making power* è la Dichiarazione n. 4 allegata al Trattato di Amsterdam, che così recita:

Le disposizioni di cui agli articoli J.14 e K.10⁹ del Trattato sull'Unione nonché gli eventuali accordi da essi derivanti non implicano alcun trasferimento di competenze dagli Stati membri all'Unione europea.

Come è stato osservato, la Dichiarazione, nel puntualizzare che l'art. 24 intende dare vita a una competenza concorrente e non esclusiva dell'Unione¹⁰, ha tradito la preoccupazione degli Stati membri di evitare che nel secondo e nel terzo pilastro dell'Unione si verificassero le conseguenze della nota sentenza AETS¹¹, che nei primi anni settanta fissò il cosiddetto parallelismo delle competenze interne ed esterne delle Comunità europee. Preoccupazione che sarebbe derivata dal possibile effetto trascinante di questo principio, che nel caso dell'art. 24 dovrebbe essere letto al contrario, ovvero ricavando le competenze interne a partire da quelle esterne¹².

Nella versione introdotta a Maastricht, l'art. 24 TUE ha dato vita a 17 accordi internazionali, di cui 2 conclusi nel 2001, 14 nel 2002 e 1 nel 2003¹³. Si tratta di accordi adottati necessariamente all'unanimità, per i quali non è mai stata invocata la clausola di esenzione e, con riguardo al contenuto, finalizzati esclusivamente all'attuazione della politica di sicurezza.

§ 1.1. Le modifiche introdotte dal Trattato di Nizza

L'entrata in vigore del Trattato di Nizza¹⁴ ha comportato la modifica della norma sul *treaty-making power*¹⁵, introducendo la formulazione che si è riportata nel primo capitolo e che si ripropone di seguito:

Art. 24 TUE

Quando, ai fini dell'attuazione del presente titolo, occorre concludere un accordo con uno o più Stati od organizzazioni internazionali, il Consiglio può autorizzare la presidenza, assistita se del caso dalla Commissione, ad avviare i negoziati a tal fine necessari. Tali accordi sono conclusi dal Consiglio su raccomandazione della Presidenza.

Il Consiglio delibera all'unanimità quando l'accordo riguarda una questione per la quale è richiesta l'unanimità per l'adozione di decisioni sul piano interno.

Qualora l'accordo sia previsto per attuare un'azione comune o una posizione comune, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata conformemente all'art. 23, paragrafo 2.

⁸ In dottrina, R. Baratta, *Overlaps between European Community competence and European Union foreign policy activity*, in E. Cannizzaro (ed.), *The European Union as an actor in international relations*, Kluwer Law International, The Hague-London-New York, 2002, p. 58 ss..

⁹ Rispettivamente, gli attuali artt. 24 e 38 TUE.

¹⁰ Così A. Von Bogdandy, *The legal case for unity: the European Union as a single organization with a single legal system*, in *Common Market Law Review*, 1999, p. 894.

¹¹ Sentenza del 31 marzo 1971, C-22/70 (in *Raccolta* 1971, p. 263).

¹² Così A. Tizzano, *Note in tema di relazioni esterne dell'Unione europea*, cit., p. 477.

¹³ L'ultimo accordo è datato 9 gennaio 2003.

¹⁴ Il Trattato di Nizza è stato concluso l'11 dicembre 2000 ed è entrato in vigore l'1 febbraio 2003.

¹⁵ Chiaramente non si è trattato dell'unica modifica alla politica estera e di sicurezza comune, anche se, rispetto alle modifiche introdotte dal Trattato di Amsterdam, a Nizza sono state apportate correzioni più puntuali. Sulle novità introdotte a Nizza, per tutti, B. Nascimbene., *Il Trattato di Nizza e l'allargamento della UE*, in *Corriere giuridico*, n. 1/2001, p. 8 ss. e A. Verrilli, *Il Trattato di Nizza. Testo a confronto dei trattati*, Napoli, 2001.

Il presente articolo si applica anche alle materie contemplate nel Titolo VI. Quando l'accordo riguarda una questione per la quale è richiesta la maggioranza qualificata per l'adozione di decisioni o misure sul piano interno, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata conformemente all'articolo 34, paragrafo 3.

Nessun accordo è vincolante per uno Stato membro il cui rappresentante in sede di Consiglio dichiara che esso deve conformarsi alle prescrizioni della propria procedura costituzionale; gli altri membri del Consiglio possono convenire che nondimeno l'accordo si applichi a titolo provvisorio.

Gli accordi conclusi alle condizioni indicate nel presente articolo sono vincolanti per le istituzioni dell'Unione.

Da una prima lettura della norma introdotta a Nizza, sembra che l'impianto generale dell'art. 24 sia rimasto sostanzialmente immutato, salvo le modifiche legate alle maggioranze per l'approvazione degli accordi, che mirano a rendere più semplice l'adozione di tali atti, e l'aggiunta della previsione per la quale gli accordi sono vincolanti per le istituzioni dell'Unione europea.

Quanto alle procedure di approvazione, è stato eliminato il ricorso generalizzato all'unanimità, differenziando i casi in cui è possibile approvare l'accordo con maggioranza qualificata e quelli in cui è ancora necessario il voto unanime, estendendo tale facilitazione anche alle materie del terzo pilastro dell'Unione¹⁶. Nell'ottica di realizzare il cosiddetto parallelismo tra le procedure interna ed esterna nella stessa materia¹⁷, la norma prevede che la decisione del Consiglio di approvazione degli accordi e la relativa decisione di autorizzazione alla Presidenza all'apertura dei negoziati possano essere approvate a maggioranza qualificata quando l'accordo sia concluso in attuazione di un'azione o di una posizione comune, "conformemente all'art. 23, paragrafo 2". Quando, invece, l'accordo riguardi questioni che sul piano interno richiedono l'unanimità, anche la relativa decisione di approvazione sarà adottata all'unanimità.

Va detto che l'espressione "conformemente all'art. 23, paragrafo 2" ha posto dei dubbi interpretativi, in quanto la lettura in combinato dell'art. 23, p. 2, con l'art. 24 evidenzia delle difficoltà in ordine all'ipotesi in cui gli accordi siano conclusi in attuazione di strategie comuni, nella considerazione che l'art. 24 tace su tali atti. In linea di massima, tendendo l'art. 24 ad affermare per gli accordi il principio dell'adozione della procedura del corrispondente atto interno, si potrebbe poter approvare a maggioranza qualificata un accordo che desse attuazione ad una strategia comune, proprio come prescrive l'art. 23, p. 2, laddove è stabilito che il Consiglio deliberi con detta maggioranza "... quando adotta decisioni sulla base di una strategia comune"¹⁸.

L'art. 24 conferma quindi la cd. clausola di esenzione, di cui ci si occuperà nel prossimo paragrafo, e termina affermando che gli accordi conclusi sono vincolanti per le istituzioni dell'Unione.

Quest'ultima disposizione, che parrebbe una formulazione "parallela" dell'art. 300, p. 7, TCE spogliata del riferimento agli Stati membri¹⁹, non è stata interpretata in modo univoco, in quanto si è ritenuto che possa significare sia che gli accordi sono implicitamente vincolanti per gli Stati membri per il fatto che li concludono in nome proprio, sia che sono vincolanti solo per le istituzioni europee in quanto l'Unione europea ha agito come soggetto di diritto internazionale, riproponendo quindi la controversa questione della personalità giuridica internazionale dell'Unione europea. Come è stato osservato in dottrina, sembra che la disposizione abbia il solo fine di aprire l'ordinamento dell'Unione agli accordi stipulati con gli Stati terzi, quindi di inserirli nel diritto comune dell'Unione europea²⁰. Ciò significa che gli accordi approvati fanno parte del

¹⁶ Art. 24, p. 4, TUE.

¹⁷ Così L. Marini, *cit.*, p. 408.

¹⁸ Trattasi però di un'ipotesi più che altro teorica, in quanto dalla prassi delle strategie comuni, che è esigua e senza prospettive di incremento, non emergono reali punti di contatto o forme di rinvio agli accordi *ex art.* 24 TUE.

¹⁹ L'art. 300, p. 7, TCE recita: "Gli accordi conclusi alle condizioni indicate nel presente articolo sono vincolanti per le istituzioni della Comunità e per gli Stati membri".

²⁰ Così A. Mignolli, *cit.*, p. 1003.

diritto dell'Unione europea, in particolare dell'*acquis* del secondo pilastro, rispetto al quale gli Stati membri sono tenuti all'obbligo di lealtà e cooperazione di cui all'art. 11, p. 2, TUE²¹.

Anche se non previsto dall'art. 24, completa la procedura la previsione che gli accordi siano pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale, secondo quanto previsto dall'art. 17, p. 1, lett. h, del regolamento interno del Consiglio dei ministri approvato nel marzo del 2004²².

In conclusione, nella vigenza dell'art. 24 nella versione introdotta a Nizza sono stati conclusi 56 accordi, di cui 20 conclusi nel 2003, 10 nel 2004, 15 nel 2005 e 11 nel 2006. Questi accordi, conformemente a quanto previsto dalle modifiche introdotte a Nizza, potevano essere adottati a maggioranza qualificata se conclusi in attuazione di un'azione comune. Anche per nessuno di questi è stata avanzata la richiesta di sottoporre l'accordo alle procedure costituzionali nazionali, come emerge dal testo delle relative decisioni di approvazione. Con riguardo al contenuto, invece, si avrà modo di commentare come questa seconda *tranche* di accordi internazionali sia testimone di un'estensione tematica nell'utilizzo dello strumento introdotto dall'art. 24 TUE.

§ 1.2. L'ipotesi che un accordo sia sottoposto a procedure nazionali di ratifica: una clausola di esenzione nell'art. 24 TUE?

Come anticipato, la previsione relativa alla possibilità di sottoporre un accordo *ex art.* 24 a ratifica nazionale è di sostanziale identico contenuto sia nella vecchia, sia nella nuova formulazione della norma sul *treaty-making power* dell'Unione europea. Peraltro, nemmeno la riformulazione, avvenuta a Nizza, di alcuni commi dell'art. 24 dovrebbe porre problemi attuativi alla clausola, che, nel silenzio della norma, sembra applicabile sia alle decisioni adottate all'unanimità, sia a quelle adottate a maggioranza qualificata²³.

La norma, nella versione introdotta dal Trattato di Amsterdam, così recitava:

Nessun accordo è vincolante per uno Stato membro il cui rappresentante in sede di Consiglio dichiara che esso deve conformarsi alle prescrizioni della propria procedura costituzionale; gli altri membri del Consiglio possono convenire che l'accordo si applichi a titolo provvisorio nei loro confronti.

Nella seconda versione, modificata dal Trattato di Nizza ed oggi vigente, l'ultimo periodo è stato così integrato:

(...); gli altri membri del Consiglio possono convenire che nondimeno l'accordo si applichi a titolo provvisorio.

Stante la sola aggiunta dell'avverbio “nondimeno”, le due norme si possono considerare sostanzialmente identiche.

La fattispecie in esame prevede che ciascuno Stato membro possa esentarsi dall'essere vincolato dal contenuto di un accordo internazionale dichiarando la necessità che sia sottoposto alla propria procedura interna di ratifica dei trattati internazionali. Questa possibilità è stata definita “clausola di esenzione”²⁴, in quanto lo Stato che la invoca si autoesenta, anche solo per il periodo di tempo legato alla procedura di ratifica, dal rispetto all'accordo. La disposizione, però,

²¹ Il comma in questione stabilisce che “Gli Stati membri sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca. Gli Stati membri operano congiuntamente per rafforzare e sviluppare la loro reciproca solidarietà politica. Essi si astengono da qualsiasi azione contraria agli interessi dell'Unione o tale da nuocere alla sua efficacia come elemento di coesione nelle relazioni internazionali.”

²² Decisione del Consiglio del 22 marzo 2004 relativa all'adozione del suo regolamento interno (GU L 106, 15.4.2004). La pubblicazione è prescritta “salvo decisione contraria del Consiglio in base agli articoli 4 e 9 del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione”.

²³ Così A. Mignolli, *cit.*, p. 1002.

²⁴ A Tizzano., *La personalità internazionale dell'Unione europea, cit.*, p. 135.

contiene un contrappeso, costituito dalla possibilità, attribuita agli Stati membri che non l'hanno invocata, di convenire all'applicazione provvisoria dell'accordo. La disposizione contiene quindi due meccanismi tra loro bilanciati. Da una parte la clausola di esenzione, che consente agli Stati membri di garantire il rispetto delle proprie norme costituzionali e di esercitare un controllo democratico sugli accordi²⁵. Dall'altra la possibilità di addivenire all'applicazione a titolo provvisorio di un accordo, che consente di mantenere la funzionalità dell'art. 24 e permette all'Unione europea di agire sul piano internazionale nelle more dell'espletamento della procedura nazionale di ratifica da parte dello Stato che ha invocato la clausola.

Pur nella sua sintesi, disposizione è carica di contenuti e di implicazioni. Si riconoscono, infatti, due fronti problematici, uno legato agli effetti dell'invocazione della clausola e del successivo espletamento della procedura nazionale di ratifica dell'accordo, l'altro riguardante le conseguenze prodotte dalla decisione di applicare l'accordo a titolo provvisorio sui rapporti tra l'Unione e le sue controparti²⁶.

Quanto alla prima questione, si possono formulare diverse ipotesi a riguardo, la prima delle quali è che lo Stato che ha invocato la clausola non ottenga la ratifica dell'accordo. Ciò può accadere sia nel caso in cui il governo non l'abbia chiesta ai competenti organi costituzionali nazionali, sia nel caso che la ratifica venga rifiutata dagli stessi organi. Quanto alla prima ipotesi, va detto che non è realistico ritenere che uno Stato membro prima invochi la necessità di conformare il proprio operato alle prescrizioni della procedura costituzionale e poi non segua la stessa procedura. Ad ogni modo, nel caso si verificasse una tale situazione, sotto il profilo del diritto dell'Unione lo Stato sarebbe responsabile della violazione dell'art. 11, p. 2, TUE, laddove è fatto obbligo agli Stati membri di sostenere la politica estera e di sicurezza comune in uno spirito di lealtà e solidarietà reciproca e l'ipotesi di mancata sottoposizione dell'accordo ai competenti organi costituzionali contrasterebbe con tale spirito.

Più realistica è invece la seconda ipotesi, secondo la quale lo Stato che ha invocato la clausola non ottenga la ratifica dell'accordo per rifiuto da parte degli organi costituzionali competenti. In questo caso, si ritiene che si concretizzi una deroga *ratione personae* a favore dello Stato che ha invocato la clausola²⁷, per cui l'accordo entrerà in vigore soltanto per gli Stati che non l'hanno invocata. La clausola diventa così una forma di flessibilità previamente autorizzata dai Trattati, che consente all'art. 24 di mantenere la propria funzionalità grazie alla applicazione differenziata dell'accordo²⁸.

²⁵ E. Cannizzaro, *Democrazia e sovranità nei rapporti fra Stati membri e Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2000, p. 253.

²⁶ A queste problematiche si aggiunga che la presenza della clausola nell'art. 24 TUE è stata interpretata come chiaro segno che gli accordi non sono conclusi dall'Unione europea a proprio nome, ma dagli Stati membri attraverso il Consiglio dell'Unione, che agirebbe da organo comune. La clausola renderebbe quindi l'art. 24 una norma che fissa una procedura semplificata per la conclusione di accordi internazionali, e non norma attributiva del *treaty-making power* dell'Unione. Così C. Novi, *Le novità del Trattato di Amsterdam in tema di politica estera e di sicurezza comune*, cit., p. 462-3. Tale questione verrà comunque ripresa in sede di esame del ruolo dell'art. 24 nel dibattito sulla personalità internazionale dell'Unione europea.

²⁷ Così S. Amadeo, *Unione europea e treaty-making power*, Milano, 2005, p. 14.

²⁸ Va notato che a tale forma di applicazione differenziata si potrebbe teoricamente giungere anche attraverso l'astensione costruttiva, ammesso che si concepisca che tale istituto possa applicarsi all'art. 24 TUE. Sebbene la clausola di *opting-out* e l'astensione costruttiva prevista dall'art. 23, p. 1, TUE mostrino una sostanziale identità di effetti generati, ovvero l'esclusione dall'ambito di efficacia di un atto del secondo pilastro, non sembra da tutti condivisa l'opinione che le due disposizioni possano convivere. Una parte della dottrina ammetterebbe la convivenza tra le due forme di differenziazione, in quanto l'art. 23, p. 1, TUE si applica in modo trasversale a tutto il secondo pilastro, quindi anche all'art. 24, nell'ambito del quale sarebbero quindi invocabili sia l'astensione costruttiva, sia la clausola di *opting-out*, con l'unica differenza dettata dalle diverse modalità di invocazione. Per l'astensione costruttiva, infatti, è necessaria una dichiarazione formale che ne concretizzi la motivazione, mentre per la clausola di esenzione rileva la procedura nazionale di ratifica dei trattati, che è più aggravata rispetto alla prima (A. Mignolli, cit., p. 1000 ss.). Secondo altra dottrina, invece, l'art. 24 e l'astensione costruttiva non potrebbero verosimilmente coesistere, in quanto l'art. 24 sembrerebbe incarnare una sorta di *lex specialis* all'interno del secondo pilastro. In altre parole, le regole sull'adozione degli atti previste dall'art. 23 sarebbero applicabili a tutto il

Chiaramente, è auspicabile che si verifichi una terza ipotesi, ovvero che lo Stato che ha invocato la clausola ottenga la ratifica da parte degli organi costituzionali competenti, nel qual caso gli effetti della clausola di esenzione vengono meno e l'accordo entra in vigore per tutti gli Stati membri dell'Unione²⁹.

Quanto al fronte problematico esterno della disposizione in esame, è necessario considerare gli effetti della decisione di applicare l'accordo a titolo provvisorio assunta dagli Stati membri che non hanno invocato la clausola. È stato osservato che tale possibilità sarebbe sostanzialmente riconducibile alla fattispecie *ex art. 25* della Convenzione di Vienna del 1969³⁰, in base alla quale si può applicare a titolo provvisorio un trattato o parte di esso con il consenso di tutte le parti coinvolte dall'accordo, in attesa che abbiano termine le procedure interne di ratifica. Quindi, nel caso dell'art. 24 TUE la possibilità di un'applicazione provvisoria, conseguente all'invocazione della clausola di esenzione, comporterebbe la necessità di acquisire il consenso delle controparti dell'Unione.

A riguardo, si deve osservare che alcuni elementi portano a non condividere l'assimilazione dell'applicazione a titolo provvisorio *ex art. 24* TUE alla fattispecie *ex art. 25* della Convenzione di Vienna del 1969.

Innanzitutto il dato letterale *ex art. 24* TUE, che fa riferimento alla circostanza che gli Stati che non hanno invocato la clausola possano convenire l'applicazione a titolo provvisorio dell'accordo in modo sostanzialmente unilaterale, mancando qualsiasi riferimento testuale alla decisione della controparte. Questo dato si scontrerebbe con la previsione *ex art. 25* della Convenzione di Vienna del 1969, per la quale detta decisione deve essere presa da tutte le parti coinvolte dall'accordo, sia inserendo una norma nel trattato, sia in altro modo convenuto tra le stesse³¹.

Il secondo elemento riguarda la complementarità esistente tra la clausola di esenzione e l'applicazione a titolo provvisorio. Le due fattispecie sembrano meccanismi a rilevanza essenzialmente interna ai rapporti tra l'Unione europea e gli Stati membri, atti ad evitare che venga bloccata l'attività internazionale dell'Unione, e non sarebbero, invece, degli istituti a rilevanza esterna. Tant'è che, come è stato osservato in dottrina, i due meccanismi dovrebbero essere considerati delle soluzioni temporanee e transitorie, degli istituti provvisori, cui ricorrere in pendenza delle procedure costituzionali interne³². Così, sul piano pratico, gli Stati che non hanno invocato la clausola parteciperanno in prima battuta all'attuazione dell'accordo, mentre lo Stato o gli Stati che hanno concluso con esito favorevole le procedure interne di ratifica dei trattati potranno aggiungersi in un secondo momento. Chiaramente, c'è anche il rischio che si verifichi l'*opting-out* dello Stato che ha invocato la clausola, quindi che si giunga ad un'applicazione differenziata dell'accordo concluso ai sensi dell'art. 24, ma si deve anche sottolineare come la rilevanza interna di questi meccanismi abbia come fine ultimo la salvaguardia della funzionalità

Titolo V con l'esclusione delle norme, tra le quali ci sarebbe l'art. 24 e la sua clausola di esenzione, che dispongono in modo differenziato (e aggravato) sulle maggioranze di approvazione (G. Hafner, *The Amsterdam Treaty and the treaty-making power of the European Union – Some critical comments*, in *Liber Amicorum Professor Seidl-Hohenveldern – in honour of his 80th birthday*, The Hague, 1998, p. 277 ss.). Vale la pena aggiungere che nella disciplina degli accordi di politica estera e di sicurezza comune contenuta nel Trattato Costituzione non c'è traccia della clausola di esenzione, mentre resta la possibilità di esentarsi da un accordo facendo ricorso all'astensione costruttiva, la cui previsione è stata invece confermata.

²⁹ In tal senso, si segnala che una parte della dottrina (A. Mignolli, *cit.*, p. 986), a riguardo di questa ipotesi favorevole all'applicazione dell'art. 24, ha parlato di "figura alquanto simile a quella degli accordi misti del pilastro comunitario", stante la concorrente presenza della volontà dell'Unione europea ad impegnarsi e della ratifica di uno o più gli Stati membri.

³⁰ Per tutti, A. Lorusso, *cit.*, p. 99. Contro, A. Cebada Romero, *La naturaleza jurídica de la Unión europea: una contribución al debate sobre su personalidad jurídica a la luz de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2003, p. 296-7.

³¹ Art. 25, p. 1, lett. b, della Convenzione di Vienna del 1969.

³² A. Mignolli, *cit.*, p. 983, osserva infatti come la clausola di esenzione non presenti gli elementi tipici delle forme di flessibilità già conosciute, che si caratterizzano per offrire una prospettiva a lungo termine e una certa stabilità delle situazioni giuridiche.

dell'art. 24, quindi la garanzia del regolare svolgimento delle attività internazionali dell'Unione europea³³.

Un ulteriore elemento chiama in causa la prassi degli accordi *ex art. 24*, che si ritiene opportuno anticipare su questo punto. Il dato normativo comune a questi accordi, chiaramente conclusi in forma solenne, è la modalità espressa di indicazione dell'applicazione provvisoria, secondo una formula che è pressoché identica e che così recita:

“Il presente accordo entra in vigore il primo giorno del primo mese successivo alla data in cui le parti si sono notificate reciprocamente la conclusione delle procedure interne necessarie a tal fine. Il presente accordo è applicato in via provvisoria dalla data della firma.”.

Si tratta quindi del caso in cui l'Unione europea concorda con la controparte di applicare l'accordo concluso in forma solenne sin dal momento della sua firma, inserendo a tal fine una norma nell'atto³⁴. Quando si è giunti all'applicazione provvisoria degli accordi *ex art. 24* si è quindi fatto ricorso ad una formula abbastanza asciutta, che non fa riferimento all'applicazione a titolo provvisorio contenuta nell'art. 24 o alla possibilità che alcuni Stati membri dell'Unione non partecipino all'accordo perchè hanno invocato la clausola di esenzione. Al contrario, il riferimento alle “parti”, laddove queste, sin dal preambolo di tutti gli accordi conclusi ai sensi dell'art. 24, sono l'Unione e la sua controparte, fa intendere come non rilevi l'eventuale l'eventuale invocazione della clausola e la possibile concretizzazione dell'*opting-out* per uno o più Stati membri.

Concludendo, si può condividere quanto affermato da autorevole dottrina, secondo cui la clausola di esenzione “costituisce (...) una delle tante ipotesi di flessibilità preventivamente autorizzate, delle quali, com'è noto, i trattati comunitari non sono affatto avari, specie dopo Amsterdam”³⁵, aggiungendo che andrebbe letta come espediente puramente transitorio, al quale ricorrere “in pendenza delle procedure costituzionali interne”³⁶. Tali considerazioni, chiaramente, investono anche l'applicazione a titolo provvisorio contenuta nell'art. 24 TUE, che costituisce il contrappeso funzionale della clausola considerata.

§ 2. La portata dello strumento disegnato dall'art. 24 TUE

Dopo aver esaminato il contenuto della norma attributiva del *treaty-making power* nel secondo pilastro, è ora possibile tracciare i contorni dello strumento introdotto dall'art. 24 TUE, quali desumibili dal dato normativo.

Innanzitutto è ben chiaro che ci si trova di fronte ad uno strumento diverso da quelli che compongono il ventaglio degli strumenti di azione della politica estera e di sicurezza comune, quali elencati dall'art. 12 TUE. Si tratta infatti di atti bilaterali conclusi tra soggetti di diritto internazionale e retti dalle regole del diritto dei trattati, con particolare riguardo alla Convenzione di Vienna del 1986 sul diritto dei trattati conclusi fra Stati ed organizzazioni internazionali e fra organizzazioni internazionali³⁷. Gli strumenti previsti dall'art. 12 TUE, invece, sono atti

³³ Ad esempio, nel caso della conclusione di uno *status-of-forces-agreement* per l'invio di una missione di pace, se in sede di approvazione dell'accordo uno Stato membro invoca la clausola di esenzione, gli altri Stati possono comunque decidere di attuare da subito l'accordo, fornendo i loro contributi e permettendo la costituzione e l'avvio della missione. In questo modo non si esclude che lo Stato che ha invocato la clausola ottenga la ratifica dell'accordo e fornisca il proprio contributo a missione avviata, ma altresì non si consegna la sorte di un intervento internazionale alla volontà di un singolo Stato membro.

³⁴ Per cui, seguendo l'esempio dello *status-of-forces-agreement*, l'applicazione provvisoria prevista dal diritto dei trattati si verificherebbe qualora l'Unione e il sovrano territoriale concludessero un accordo di tale natura in forma solenne e vi inserissero una norma sull'applicazione provvisoria, col fine di giungere al lancio immediato della missione.

³⁵ A. Tizzano, *Note in tema di relazioni esterne dell'Unione europea*, cit., p. 477.

³⁶ A. Mignolli, cit., p. 983 ss..

³⁷ Si rammenta che la convenzione del 1986 è identica nel contenuto alla Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati conclusi, salvo alcuni piccoli aggiustamenti dovuti alla circostanza che nella

unilaterali assunti dall'Unione europea nell'ambito della propria discrezionalità e secondo le proprie procedure, quali previste dal Titolo V TUE. Gli accordi differiscono quindi dagli strumenti classici *ex art. 12 TUE* a causa della loro differente natura giuridica. Ciò nonostante, si tratta di strumenti altrettanto utili alla conduzione della politica estera e di sicurezza comune e, qualora sia necessario, possono integrare le azioni intraprese attraverso l'adozione uno strumento unilaterale.

Ciò premesso, quale inquadramento per gli accordi internazionali conclusi dall'Unione europea nell'assetto della politica estera e di sicurezza comune e nel novero degli strumenti che il Titolo V mette a disposizione per il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi di cui all'art. 11 TUE?

Sul punto, va osservato che l'art. 24 TUE sembra disegnare uno strumento di carattere generale, ponendo come unico vincolo che gli accordi siano conclusi ai fini dell'attuazione della politica estera e di sicurezza comune, quindi in un ambito di applicazione potenzialmente indeterminabile, stante la vastità materiale degli obiettivi *ex art. 11 TUE*³⁸. Null'altro emerge dal dato normativo, in quanto i restanti commi definiscono la procedura applicabile e dispongono sugli effetti degli accordi internazionali. Manca quindi qualsiasi riferimento a limitazioni di carattere sostanziale³⁹, con riguardo a determinate materie del Titolo V, geografiche oppure soggettive, con riguardo ai possibili co-contrattanti dell'Unione negli accordi. Allo stesso modo, nulla è detto a proposito dell'adesione ad accordi internazionali già conclusi, che si ritiene che l'Unione possa comunque effettuare facendo ricorso all'art. 24 TUE⁴⁰.

Non vi sono, inoltre, indicazioni relative al tipo di strumento che si è inteso introdurre nel secondo pilastro, con riguardo alla sua eventuale natura politica o esecutiva. Il timido riferimento agli accordi attuativi di azioni e posizioni comuni, che beneficiano della maggioranza qualificata per la loro approvazione in luogo dell'unanimità, riferisce della possibilità che gli accordi vengano conclusi in attuazione di detti strumenti della politica estera e di sicurezza comune, ma ciò non esaurisce tutte le possibilità. Gli accordi possono anche non essere conclusi al fine di attuare le azioni e le posizioni comuni, tanto da richiedere l'unanimità per la loro approvazione, il

prima convenzione almeno una parte contraente è un'organizzazione internazionale (sul parallelismo tra i due articolati, R. Huesa Vinaixa, *Algunas consideraciones sobre el convenio de Viena de 1986 sobre tratados celebrados entre estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales*, *Revista española de derecho internacional*, 1989, p. 43-4). Delle due convenzioni, quella del 1969 è oggi in vigore, mentre quella del 1986 non lo è ancora. Questo non significa che i trattati conclusi fra Stati ed organizzazioni internazionali e fra organizzazioni internazionali non abbiano una disciplina di riferimento, in quanto il diritto consuetudinario in materia è applicabile agli strumenti convenzionali conclusi da tutti i soggetti di diritto internazionale. Inoltre, la convenzione del 1969 è considerata riproduttiva di buona parte del diritto consuetudinario, con la conseguenza che, almeno per la parte riproduttiva, è applicabile a tutti i soggetti di diritto internazionale, siano essi Stati o organizzazioni internazionali. Ciò detto, per quanto riguarda gli accordi *ex art. 24 TUE*, il diritto applicabile si individua considerando le diverse possibili combinazioni a riguardo delle parti negli accordi. Se si considera l'Unione europea come soggetto stipulante risulterà comunque applicabile il diritto consuetudinario in materia di trattati. Se invece si considerano gli Stati membri come soggetti stipulanti gli accordi bisognerà distinguere due casi. Sarà applicabile la convenzione del 1969 per gli accordi conclusi con gli Stati che sono parti della stessa e il diritto consuetudinario con quelli che non ne sono parte. Risulterà invece applicabile solo il diritto consuetudinario nel caso di accordi conclusi con organizzazioni internazionali. Ciò premesso, si ritiene di poter fare riferimento, nel corso dell'esposizione, alla convenzione del 1969, nella consapevolezza che ciò non dovrebbe portare ad errori di metodo e/o di valutazione. Sulla materia, in generale, si rinvia a G. Strozzi, *Il diritto dei trattati*, Torino, 1999.

³⁸ Contro, S. Grassi, *cit.*, p. 311, che parla di un limitato *treaty-making power* dell'Unione, stante il legame inderogabile tra gli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune e la conclusione degli accordi.

³⁹ S. Marquardt, *The conclusion of international agreements under article 24 of the Treaty on European Union*, *cit.*, p. 348 osserva che "agreements could be helpful instruments in the context of the EU's security and defence policy, but ... the application is of course not limited to the ESPD".

⁴⁰ *Ibidem*, p. 339. Peraltro, sembra che si farà ricorso all'art. 24 TUE per l'adesione dell'Unione europea a trattati già conclusi. Si ha infatti notizia della negoziazione, attualmente in corso, di un accordo per l'adesione dell'Unione al Trattato di Amicizia e Cooperazione Asean del 1976.

che fa intendere come non siano necessariamente strumenti di secondo livello, cui si ricorre in sede attuativa degli atti classici della politica estera e di sicurezza comune.

Sul piano teorico, quindi, lo strumento disegnato dall'art. 24 TUE è estremamente versatile e, secondo quanto previsto dalla norma, è possibile ricorrervi per attuare la politica estera e di sicurezza comune senza prescrizioni di contenuto. Si deve perciò ritenere che solo la prassi possa fornire elementi aggiuntivi rispetto alla comprensione della reale natura e portata dello strumento.

È però possibile aggiungere una ulteriore considerazione. Il dato normativo pone come unico vincolo di utilizzo il legame diretto tra gli accordi e l'attuazione degli obiettivi della politica estera, esattamente come accade per gli strumenti *ex art. 12 TUE*. Ciò porta a ritenere che l'art. 24 abbia inteso introdurre uno strumento della politica estera e di sicurezza comune di pari livello – se così si può dire – rispetto a quelli previsti dall'art. 12 TUE. Non si condivide quindi l'opinione per cui il mancato inserimento degli accordi nel citato art. 12 e il tenore letterale dell'art. 24 siano elementi indicativi della volontà del Legislatore europeo di porre questi strumenti su un piano diverso rispetto agli strumenti classici del secondo pilastro, conferendo loro un carattere subalterno ed esecutivo⁴¹. Ciò detto, si intende comunque tornare su questo punto in sede di valutazione degli accordi nel quadro giuridico del secondo pilastro.

§ 3. Le interpretazioni della dottrina sul ruolo dell'art. 24 TUE nel dibattito sulla personalità giuridica internazionale dell'Unione europea

Come già osservato, l'introduzione dell'art. 24 TUE ha avuto il merito di rinfocolare un dibattito dottrinale che sembrava oramai cronicizzato sulla constatazione che il Trattato sull'Unione europea non contenesse né una norma sulla soggettività dell'Unione europea, né una sul *treaty-making power* nel secondo e terzo pilastro. Il perno attorno cui ruotava il dibattito era quindi rappresentato dalla questione della mancanza di norme di natura pattizia, sebbene, come più volte ricordato, queste abbiano valore meramente dichiarativo dello *status* di soggetto di diritto internazionale e delle conseguenti capacità.

A lungo tale approccio è stato il cavallo di battaglia della dottrina contraria alla personalità giuridica dell'Unione e l'introduzione dell'art. 24 TUE non sembra aver cambiato tali posizioni. Chiaramente, questa dottrina è conscia che il rilievo relativo alla mancanza di una norma sul *treaty-making power* si dovrebbe considerare superato, tuttavia avanza un'interpretazione dell'art. 24 TUE ugualmente contraria all'affermazione della personalità giuridica dell'Unione europea.

Tale interpretazione ricollega gli accordi *ex art. 24 TUE* alla mera funzione di risolvere i problemi pratici che si erano posti dopo il Trattato di Maastricht nella conclusione di accordi nel secondo e terzo pilastro, con riguardo, chiaramente, all'esperienza dei *memorandum d'intesa*. Secondo questa parte della dottrina, l'art. 24 non dimostrerebbe la sussistenza della personalità dell'Unione, ma disciplinerebbe un *modus operandi* utile alla conclusione degli accordi del secondo e terzo pilastro. A riprova di tale interpretazione, si è sottolineato che l'art. 24 TUE non parla di “accordi dell'Unione europea” perché la competenza a stipulare appartiene agli Stati membri, che la eserciterebbero attraverso il Consiglio. Quest'organo agirebbe quindi non come istituzione dell'Unione, ma come strumento della cooperazione intergovernativa, e analogo discorso varrebbe per la Presidenza nell'ambito della procedura di approvazione⁴². Si è inoltre affermato che gli Stati membri possono anche decidere di apporre sugli accordi *ex art. 24 TUE* la “Union label”, ma questa avrebbe più che altro un significato politico e gli accordi sarebbero comunque da imputare agli Stati stessi⁴³.

⁴¹ C. Novi, *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, cit., p. 95.

⁴² Per C. Novi, *Le novità del Trattato di Amsterdam in tema di politica estera e di sicurezza comune*, cit., p. 460, con il Trattato di Amsterdam si è semplicemente voluta dotare l'Unione di strumenti che consentano di dare vita ad una politica estera e di sicurezza più autonoma, evitando, però, “conseguenze per il momento indesiderate”.

⁴³ J. Monar, *The European Union Foreign Affairs System after the Treaty of Amsterdam: A 'Strengthened' Capacity for External Action?*, in *European Foreign Affairs Review*, 1997, p. 427.

Oltre tale argomento, secondo questa parte della dottrina il vero spirito della norma verrebbe tradito da altri due elementi sostanziali. Il primo è la presenza, nell'art. 24 TUE, della clausola di *opting-out*, che prevede la possibilità che un accordo non sia vincolante per lo Stato membro che dichiara la necessità di ratificarlo conformemente alla propria procedura costituzionale, con la corrispondente possibilità, per gli altri Stati, di convenire ad una sorta di applicazione differenziata provvisoria. Tale possibilità sarebbe da interpretare come la riprova che gli accordi non sono imputabili all'Unione, ma agli Stati membri che intendano concluderli, essendo esclusi quelli che – appunto – ricorrano a tale possibilità. In secondo luogo viene chiamata in causa la Dichiarazione n. 4 allegata al Trattato sull'Unione europea, la quale dispone che gli accordi del secondo e terzo pilastro non implicano un trasferimento di competenze dagli Stati membri all'Unione⁴⁴. La Dichiarazione, secondo questa dottrina, sarebbe la prova che l'art. 24 TUE non riguarda l'attività internazionale dell'Unione come soggetto autonomo, bensì soltanto la codificazione di una procedura rientrante nell'ambito della cooperazione intergovernativa in materia di politica estera e di sicurezza comune.

Se queste sono le argomentazioni della dottrina contraria alla soggettività dell'Unione dopo l'introduzione dell'art. 24 TUE, va detto che la codificazione di detta norma ha anche conferito maggiore forza alle posizioni favorevoli alla soggettività, che prima del Trattato di Amsterdam si erano affacciate nel dibattito dottrinale. Trattandosi di approccio dottrinale successivo a quello contrario alla soggettività, la dottrina favorevole ha sviluppato argomentazioni a proprio sostegno in due direzioni; in contrapposizione alle argomentazioni della dottrina contraria e nella direzione di sviluppare un approccio autonomo ed originale⁴⁵.

Nella direzione di sgretolare l'impianto argomentativo della dottrina contraria, l'orientamento favorevole alla soggettività ha sostenuto che l'invocazione del dato testuale, per il quale l'art. 24 TUE non parla di accordi dell'Unione, sarebbe inadatta a dimostrare l'insussistenza della personalità dell'Unione. L'Unione europea è infatti citata in diverse norme del trattato, sia nel secondo pilastro, sia nel terzo, per non dimenticare le disposizioni comuni e quelle finali. La mancata indicazione dell'Unione nell'art. 24 TUE sarebbe quindi un dato testuale ed isolato, che non sarebbe sufficiente a negare la soggettività dell'Unione. Inoltre, è importante sottolineare come tale interpretazione del dato testuale mal si sposi con la fondamentale circostanza che con il Trattato di Amsterdam la politica estera e di sicurezza comune è divenuta un *affaire* della sola Unione europea, e non più politica condivisa tra Unione e Stati membri, come era nella disciplina introdotta a Maastricht.

Quanto all'ipotesico avvalimento funzionale del Consiglio, che agirebbe quale organo intergovernativo avente il compito di concludere gli accordi per conto degli Stati membri, nessuna disposizione del Trattato avallerebbe tale ruolo. Infatti, le norme del secondo pilastro disegnano univocamente un Consiglio che è istituzione dell'Unione e che, attraverso atti tipizzati, assicura "l'unità, la coerenza e l'efficacia dell'azione dell'Unione" in politica estera⁴⁶.

Anche l'interpretazione data della clausola di *opting-out* risulterebbe poco convincente, in quanto, come si è visto, la possibilità in essa prevista andrebbe letta come una vera e propria forma di flessibilità nel secondo pilastro, che dà la possibilità di autoesentarsi da accordi che sono obbligatori per tutti gli Stati membri *ab initio*, trattandosi di atti dell'Unione europea.

Quanto all'argomentazione che chiama in causa la Dichiarazione n. 4 allegata al TUE, la dottrina a favore chiama in causa due dati molto chiari. Il primo è che la Dichiarazione riguarda le competenze e non i soggetti in causa, quindi in linea di principio non può essere invocata per escludere la personalità dell'Unione europea. In secondo luogo, la Dichiarazione è da ricondurre alla preoccupazione degli Stati membri di evitare che nel secondo e terzo pilastro dell'Unione si verificassero le conseguenze della sentenza AETS. Come si è già avuto modo di rammentare, è chiaro come l'effetto trascinante di questo principio, che può essere letto anche nella direzione

⁴⁴ La Dichiarazione recita: "Le disposizioni di cui agli articoli J.14 e K.10 del Trattato sull'Unione europea nonché gli eventuali accordi da essi derivanti non implicano alcun trasferimento di competenze dagli Stati membri all'Unione europea".

⁴⁵ In generale, A. Tizzano, *La personalità internazionale dell'Unione europea*, cit., p. 377 ss. e, dello stesso autore, *Note in tema di relazioni esterne dell'Unione europea*, cit., p. 59 ss..

⁴⁶ Art. 13 TUE.

opposta rispetto a quello contenuto in sentenza - ovvero, l'esercizio di una competenza esterna comporta la possibilità di esercitare la stessa sul piano interno -, abbia indotto gli Stati membri a formulare la Dichiarazione n. 4, al fine di evitare un'eventuale ed ipotetica sentenza analoga nelle importanti materie del secondo e terzo pilastro. Ciò detto, è stato comunque giustamente sottolineato che, a ben vedere, il contenuto della Dichiarazione farebbe intendere l'esistenza di un soggetto - l'Unione europea - quale possibile destinatario di un trasferimento di competenze che si intende evitare, per cui, volendo invocare la Dichiarazione nel dibattito, si potrebbe affermare che essa fornisca indirettamente un indizio a favore della personalità giuridica.

Se queste sono le argomentazioni sviluppate al fine di confutare le tesi della dottrina contraria alla personalità, questa parte della dottrina ha anche sviluppato proprie argomentazioni di carattere originale tese a dimostrare che l'Unione possiede la soggettività internazionale. Il dato centrale di tali argomentazioni è la lettura sistematica dei trattati, dalla quale emergono delle indicazioni normative che depongono nel senso di una unitarietà del sistema e di un'autonoma identità dell'Unione europea⁴⁷. Riecheggiano in queste prime parole i termini che hanno contrassegnato il percorso argomentativo del *Reparation Case*, che si è assunto come metodo di indagine al fine di giungere, una volta presi in esame l'art. 24 TUE e la relativa prassi, a delle conclusioni a riguardo della soggettività dell'Unione europea. Ciò detto, si intende tornare su tale argomento in sede di verifica del possesso, da parte dell'Unione europea, del requisito soggettivo della personalità internazionale.

Giova infine richiamare alcune argomentazioni derivanti da una lettura di contesto dell'art. 24 TUE⁴⁸. Gli accordi sono finalizzati alla realizzazione di obiettivi dell'Unione europea nella politica estera e di sicurezza comune, che, a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, è di competenza della sola Unione. Sul piano procedurale, gli accordi sono negoziati dalla Presidenza, che rappresenta l'Unione e non gli Stati membri, e sono altresì conclusi dal Consiglio dei ministri⁴⁹, che è organo appartenente al quadro istituzionale unico dell'Unione. Gli accordi sono inoltre vincolanti per le Istituzioni, il che dovrebbe indicare che appartengono all'Unione europea, in quanto parte del suo ordinamento giuridico⁵⁰. Queste considerazioni riconducono gli accordi ex art. 24 ad un quadro unitario che fa capo all'Unione europea e, per tale motivo, portano elementi che depongono a favore della sua soggettività internazionale.

§ 4. Gli accordi di politica estera e di sicurezza comune nel Trattato-Costituzione

La firma del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa⁵¹, avvenuta a Roma il 29 ottobre 2004, suggerisce, in chiusura di questo capitolo, l'opportunità di introdurre la disciplina in

⁴⁷ V. ampiamente A. Tizzano, *La personalità internazionale dell'Unione europea*, cit., p. 394 ss e A. Von Bogdandy, cit., p. 905 ss.. Quanto detto, peraltro, costituisce un sostegno nella confutazione dell'eventuale tesi della quarta personalità, secondo cui si può ammettere la personalità dell'Unione europea pur lasciando "sopravvivere" quella delle tre comunità europee (v., ad esempio, L. Grard, *L'Union européenne, sujet de droit international*, in *Revue Générale de Droit International public*, 2006, p. 337 ss.). A riguardo si deve osservare che tale ipotesi non è praticabile, perché, ferma restando l'attribuzione ad organi diversi della capacità di impegnare l'Unione sul piano internazionale *ratione materiae*, la lettura sistematica dei trattati porta a concludere che è l'Unione il soggetto che di volta in volta risulta impegnato, anche se l'accordo è contratto dalle sue diverse componenti.

⁴⁸ R. Gosalbo Bono, *Some reflections on the CFSP legal order*, in *Common Market Law Review*, 2006, p. 356 ss..

⁴⁹ S. Amadeo, cit., p. 11; S. Marquardt, *The conclusion of international agreements under article 24 of the Treaty on European Union*, cit., p. 341 ss..

⁵⁰ J. Monar, *The EU as an international actor in the domain of Justice and Home affairs*, cit., 2004, p. 400 ss..

⁵¹ D'ora in poi, Trattato-Costituzione (GU C 310, 16.12.2004). È bene ricordare che la fase di revisione dei trattati comunitari ha preso le mosse dalla Dichiarazione su "Il futuro dell'Unione europea", adottata il 15 dicembre 2001 dal Consiglio europeo di Laeken. Il documento, dopo aver indicato le sfide che l'Europa avrebbe dovuto affrontare, affidava alla *constituenda* Convenzione sull'avvenire dell'Europa il compito di predisporre un progetto di trattato costituzionale. I lavori della Convenzione si sono articolati in tre grandi fasi: di ascolto, di riflessione e di proposta. Particolarmente delicata è stata la fase di riflessione, che ha visto nell'attività di discussione dei gruppi di lavoro un momento centrale. Per la politica estera, in particolare, sono stati importanti i lavori di tre gruppi, ovvero il Gruppo Personalità giuridica, il Gruppo

esso prevista per la conclusione degli accordi di politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea.

Al momento il Trattato-Costituzione non è in vigore, essendo in corso le procedure di ratifica da parte dei 25 Stati membri dell'Unione europea. L'art. III-447 prevede che esso entrerà in vigore il 1 novembre 2006 se tutti gli Stati lo avranno ratificato entro quella data o, in alternativa, il primo giorno del secondo mese successivo al deposito dell'ultimo strumento di ratifica presso il Governo italiano, nominato depositario dalla stessa norma. In tal senso, si segnala che le difficoltà che si stanno verificando in ordine alle ratifiche, soprattutto nei Paesi dove è richiesto lo svolgimento del *referendum* popolare, non lasciano presagire tempi brevi a riguardo della sua entrata in vigore⁵².

Sul piano generale, conviene premettere alcune considerazioni sul Trattato-Costituzione, al fine di inquadrare meglio la disciplina degli accordi di politica estera e di sicurezza comune. Innanzitutto è istituita l'Unione europea⁵³, che ha personalità giuridica⁵⁴ e sostituisce sia la Comunità, sia l'attuale Unione⁵⁵. La struttura a pilastri viene formalmente eliminata, prevedendo la fusione delle diverse discipline in un quadro normativo unitario, anche se, nella sostanza, il

Difesa e il Gruppo Relazioni esterne. Il Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa è stato presentato al Presidente del Consiglio europeo (allora il Presidente del Consiglio dei ministri italiano) in occasione del Consiglio europeo di Salonicco del 19-20 giugno 2003. A partire da quel momento si è aperta la fase del negoziato in seno alla Conferenza intergovernativa, terminato con l'adozione del Progetto da parte del Consiglio europeo di Bruxelles del 17-18 luglio 2004. Le informazioni sui lavori della Convenzione sono disponibili alla *webpage* (http://www.europa.eu.int/constitution/index_it.htm). Per un *excursus* storico-istituzionale sulla revisione dei trattati europei fino alla Convenzione, B. De Witte, *Simplification and Reorganization of the European Treaties*, in *Common Market Law Review*, 2002, p. 1255 ss..

⁵² Sul punto, L. S. Rossi, *En cas de non-ratification ... le destin périlleux du "Traité-Constitution"*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2004, pp. 621 ss.

⁵³ Art. I-1.

⁵⁴ Art. I-7. La norma in questione non può chiaramente risolvere i dubbi relativi all'imputabilità degli accordi di politica estera all'Unione europea. Sebbene, infatti, fosse stato osservato, in fase di avvio della revisione dei trattati, che il riconoscimento della personalità giuridica all'Unione avrebbe posto fine alla questione di detta imputabilità, dato che "A quel punto gli accordi internazionali stipulati dal Consiglio lo sarebbero in nome dell'Unione e non più dei singoli Stati membri" (G. Amato, *La Convenzione europea. Primi approdi e dilemmi aperti*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 452; A. Tizzano, *Prime note sul Progetto di Costituzione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2003, p. 264), va ricordato che l'art. I-7 è una norma dichiarativa, quindi inadeguata di per sé ad attribuire una soggettività valevole *erga omnes* (U. Draetta, *L'azione esterna nel Progetto di Costituzione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2004, p. 274). In altre parole, come sostenuto da F. Martines, *La politica estera e di difesa*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, p. 398, "... è solo la prassi – la conclusione di trattati, il riconoscimento di immunità all'ente da parte di Stati terzi, l'adesione ad organizzazioni internazionali, l'eventuale azione di Stati terzi per far valere la responsabilità dell'Unione – che può confermare l'esistenza del nuovo soggetto sulla scena internazionale". Sul valore confermativo della norma rispetto ad una personalità già sussistente, R. Gosálbo Bono, *cit.*, p. 357. A favore, infine, del ruolo risolutivo di detta norma, R. Milas, *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne: la volonté et l'engagement extérieur de l'UE*, in *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 2005, pp. 276.

⁵⁵ Artt. IV-437 e IV-438. L'art. IV-437 dispone l'abrogazione dei precedenti trattati e la successione del nuovo soggetto ai precedenti, mentre l'art. IV-438 riguarda la continuità del diritto, della giurisprudenza e, più in generale, dei rapporti giuridici posti in essere dai precedenti soggetti. L'art. IV-437 è stato oggetto di critica in dottrina (U. Draetta, *L'azione esterna nel Progetto di Costituzione europea*, *cit.*, p. 272-4), in quanto si è notato che la successione prevista in norma non si dovrebbe verificare anche qualora entrasse in vigore il Trattato. La soggettività delle organizzazioni internazionali compete alle strutture create dai rispettivi trattati istitutivi, e non a questi ultimi, quindi le istituzioni comunitarie, pur modificate, non cesseranno di esistere e non vi sarà alcuna estinzione della Comunità, né una successione in senso stretto. Quale conseguenza, la nuova Unione dovrebbe continuare ad esercitare le competenze dell'attuale Comunità e continuerebbe ad essere titolare della stessa soggettività internazionale di cui oggi indiscutibilmente gode la Comunità.

metodo comunitario e quello intergovernativo che caratterizzano l'attuale sistema europeo continueranno a coabitare nello stesso trattato⁵⁶.

Sul fronte delle relazioni esterne, le disposizioni relative alla politica estera dovranno convivere con le norme relative alle materie che oggi costituiscono oggetto del primo e del terzo pilastro dell'Unione. Infatti, l'attuale politica estera e di sicurezza comune e le materie afferenti alle relazioni esterne comunitarie sono state riunite nella "azione esterna dell'Unione", ponendo le relative norme nella Parte III⁵⁷, Titolo V, del Trattato-Costituzione, che ne raccoglie tutta la disciplina⁵⁸. A fronte di tale eterogeneità, l'art. III-293 offre un elemento unificante le relazioni

⁵⁶ E. Cannizzaro, *La fusione dei "pilastri": politica estera e politiche materiali nel progetto di Costituzione europea*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 2003, p. 1070-2.

⁵⁷ Nell'economia generale del Trattato, la Parte III è dedicata alle politiche e al funzionamento dell'Unione.

⁵⁸ Il Titolo in questione è articolato in otto capi, ovvero: Capo I, Disposizioni di applicazione generale (artt. III-292 – III-293); Capo II, Politica estera e di sicurezza comune (artt. III-294 – III-313); Capo III, Politica commerciale comune (artt. III-314 – III-315); Capo IV, Cooperazione con i Paesi terzi e aiuto umanitario (artt. III-316 – III-321); Capo V, Misure restrittive (art. III-322); Capo VI, Accordi internazionali (artt. III-323 – III-326); Capo VII, Relazioni dell'Unione con le organizzazioni internazionali e i Paesi terzi e delegazioni dell'Unione (artt. III-327 – 328); Capo VIII, Attuazione della clausola di solidarietà (art. III-329). Quanto alla revisione della politica estera, U. Draetta, *L'azione esterna nel Progetto di Costituzione europea*, cit., p. 277-9 ha osservato che "non si tratta di modifiche di particolare rilevanza, essendo esse per lo più dettate dall'esigenza di adattare le norme esistenti alle novità relative alle istituzioni e al riassetto degli strumenti normativi e dei processi decisionali". Sul punto, anche se in relazione al progetto di Trattato-Costituzione, M. Cremona, *The Draft Constitutional Treaty: External Relations and External Action*, in *Common Market Law Review*, 2003, p. 1347 ss.. Si segnalano comunque i capisaldi nella disciplina prevista nel Trattato-Costituzione. Gli obiettivi generali delle relazioni esterne (artt. III-292 e I-3) ricalcano, con qualche modifica, gli obiettivi ex art. 11 TUE, anche se integrato con obiettivi che concernono i rapporti commerciali e la cooperazione per lo sviluppo. Come è attualmente, il Consiglio europeo (art. III-293), deliberando all'unanimità, individua gli interessi e gli obiettivi strategici dell'azione esterna sulla base degli obiettivi generali, che, quindi, si pongono a cavallo tra i principi ed obiettivi fissati dal Trattato e gli atti materiali di attuazione; in tal senso, in dottrina (E. Cannizzaro, *La fusione dei "pilastri": politica estera e politiche materiali nel progetto di Costituzione europea*, cit., p. 1075) si è parlato di processo di concretizzazione dei principi ed obiettivi dell'azione esterna dell'Unione. Quanto al Capo II, Politica estera e di sicurezza comune, da segnalare è scomparsa della distinzione tra azioni e posizioni comuni, almeno nella forma, in quanto al loro posto sono previste delle decisioni europee, che definiscono le azioni che l'Unione deve intraprendere e le posizioni che deve adottare, oltre alle modalità di attuazione delle stesse. Da segnalare altresì la figura del ministro degli affari esteri - già indicata all'art. I-28 -, con compiti anche di proposta ed esecuzione delle decisioni europee, e il servizio europeo per l'azione esterna. Infine, si segnala l'art. III-308, norma omologa all'art. 47 TUE, ma avente l'aspetto della reciprocità, nel senso che è previsto che non solo l'attuazione della politica estera e di sicurezza comune lasci impregiudicate le relazioni esterne comunitarie, ma che non verifichi una interferenza nella direzione opposta. Sono poi confermati il ruolo del Parlamento europeo, che viene informato sulle scelte fondamentali e lo sviluppo della politica estera e di sicurezza comune, e l'esclusione della competenza della Corte nell'ambito della stessa (art. III-376, p. 1), anche è comunque competente a controllare il rispetto del citato art. III-308 e a pronunciarsi sui ricorsi di legittimità per le decisioni europee che prevedano misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate sulla base dell'art. III-376. Quanto, infine, alla politica di sicurezza, viene ribadito l'impegno dell'Unione nelle missioni di pace, precisando che comprendono azioni in materia di disarmo, la consulenza e l'assistenza in ambito militare, i compiti di prevenzione dei conflitti e i compiti di stabilizzazione al termine dei conflitti (A. Missiroli, *The European Union: just a regional peacekeeper?*, in *European Foreign Affairs Review*, 2003, p. 495 ss. e M. Clementi, cit., p. 219 ss). Le missioni sono deliberate dal Consiglio ed eseguite dal ministro in stretto contatto col Comitato politico e di sicurezza, che possono anche essere affidate ad un gruppo di Stati membri. Interessante è inoltre la previsione, contenuta all'art. I-43 della Costituzione, della cd. clausola di solidarietà, in base alla quale, qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o di una calamità naturale o provocata dall'uomo, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli assistenza, così come l'Unione può utilizzare tutti gli strumenti a sua disposizione, tra i quali sono inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati membri. Trattasi di un utilizzo alternativo della Forza di reazione rapida, che potrebbe diventare operativa, oltre che per i fini della sicurezza esterna, anche per quella interna all'Unione. Da segnalare che la clausola in questione ricorda il disposto ex art. V del Trattato istitutivo

esterne dell'Unione, disponendo che il Consiglio europeo ne individui gli interessi e gli obiettivi strategici, senza distinzione tra politica estera in senso stretto e altre forme di azione esterna⁵⁹.

Agli accordi internazionali, in particolare, sono dedicate alcune norme; innanzitutto l'art. III-303 (Capo II), norma attributiva del *treaty-making power* all'Unione europea nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune, e l'intero Capo VI, intitolato "Accordi internazionali"⁶⁰. Conviene innanzitutto riportare il testo dell'art. III-303:

Articolo III-303

L'Unione può concludere accordi con uno o più Stati o organizzazioni internazionali nei settori di pertinenza del presente capo.

La norma in questione ripropone parte dell'attuale art. 24 TUE, in quanto stabilisce la possibilità che l'Unione concluda degli accordi internazionali nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune. L'art. III-303 non contiene, invece, la parte procedurale, a cui è dedicato il successivo Capo VI, che detta le procedure necessarie per la conclusione degli accordi conclusi dall'Unione nell'ambito di tutte le sue relazioni esterne, comprese quelle relative a materie che attualmente rientrano nel primo pilastro.

Il Capo VI è composto di quattro norme: l'art. III-323, che riguarda l'ambito di applicazione del *treaty-making power*⁶¹ e la sua vincolatività nell'ambito dell'ordinamento europeo⁶², l'art. III-324, che prevede la possibilità di concludere gli accordi di associazione, l'art. III-325, che fissa le procedure di approvazione degli accordi⁶³, e, infine, l'art. III-326, che riguarda gli accordi in materia di regime monetario o valutario. Restando nell'ambito degli accordi che oggi vengono conclusi in base all'art. 24 TUE, sembra che il disposto *ex art. 24* sia stato distribuito tra gli artt. III-323 e III-325, di cui è opportuno riportare il testo:

Articolo III-323

1. L'Unione può concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali qualora la Costituzione lo preveda o qualora la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dalla Costituzione, o sia prevista in un atto giuridico vincolante dell'Unione, oppure possa incidere su norme comuni o alterarne la portata.
2. Gli accordi conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri.

Articolo III-325

1. Fatte salve le disposizioni particolari dell'articolo III-315, gli accordi tra l'Unione e i paesi terzi o le organizzazioni internazionali sono negoziati e conclusi secondo la procedura seguente.
2. Il Consiglio autorizza l'avvio dei negoziati, definisce le direttive di negoziato, autorizza la firma e conclude gli accordi.
3. La Commissione, o il ministro degli affari esteri dell'Unione quando l'accordo previsto riguarda esclusivamente o principalmente la politica estera e di sicurezza comune, presenta raccomandazioni al Consiglio, il quale adotta una decisione europea

dell'Unione dell'Europa Occidentale, in materia di mutua assistenza in caso di attacco armato, ultima delle funzioni di questa organizzazione ad essere sopravvissuta al depotenziamento avviato a Marsiglia nel 2000. Ed è quindi probabile che, in un'ottica di progressiva integrazione delle funzioni dell'UEO nell'Unione, l'art. I-43 della Costituzione un giorno sostituirà il citato art. V.

⁵⁹ In proposito, E. Cannizzaro, *La fusione dei "pilastri": politica estera e politiche materiali nel progetto di Costituzione europea*, cit., p. 1074 ha parlato di "ripolitizzazione" delle politiche materiali dell'Unione.

⁶⁰ Articoli da III-323 a III-326.

⁶¹ Art. 24, p. 1, TUE.

⁶² Art. 24, p. 6, TUE.

⁶³ F. Martines, *La politica estera e di difesa*, cit., p. 398, che ha definito il progetto della norma unica sugli accordi come tentativo di sviluppo di forme di coordinamento più forti ed efficaci tra relazioni esterne e politica estera e di sicurezza comune.

che autorizza l'avvio dei negoziati e designa, in funzione della materia dell'accordo previsto, il negoziatore o il capo della squadra di negoziato dell'Unione.

4. Il Consiglio può impartire direttive al negoziatore e designare un comitato speciale che deve essere consultato nella conduzione dei negoziati.

5. Il Consiglio, su proposta del negoziatore, adotta una decisione europea che autorizza la firma dell'accordo e, se del caso, la sua applicazione provvisoria prima dell'entrata in vigore.

6. Il Consiglio, su proposta del negoziatore, adotta una decisione europea relativa alla conclusione dell'accordo.

Tranne quando l'accordo riguarda esclusivamente la politica estera e di sicurezza comune, il Consiglio adotta la decisione europea di conclusione dell'accordo: [omissis]⁶⁴

7. All'atto della conclusione di un accordo, il Consiglio, in deroga ai paragrafi 5, 6 e 9, può abilitare il negoziatore ad approvare a nome dell'Unione gli adattamenti dell'accordo se quest'ultimo ne prevede l'adozione con una procedura semplificata o da parte di un organo istituito dall'accordo stesso. Il Consiglio correda eventualmente questa abilitazione di condizioni specifiche.

8. Nel corso dell'intera procedura, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata.

Tuttavia esso delibera all'unanimità quando l'accordo riguarda un settore per il quale è richiesta l'unanimità per l'adozione di un atto dell'Unione e per gli accordi di associazione e gli accordi di cui all'articolo III-319 con gli Stati candidati all'adesione.

9. Il Consiglio, su proposta della Commissione o del ministro degli affari esteri dell'Unione, adotta una decisione europea sulla sospensione dell'applicazione di un accordo e che stabilisce le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo.

10. Il Parlamento europeo è immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura.

11. Uno Stato membro, il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione possono domandare il parere della Corte di giustizia circa la compatibilità di un accordo previsto con la Costituzione. In caso di parere negativo della Corte di giustizia, l'accordo previsto non può entrare in vigore, salvo modifiche dello stesso o revisione della Costituzione.

L'art. III-323 è norma sostanziale e specifica quanto genericamente previsto dall'art. III-303, chiarendo che il *treaty-making power* all'Unione europea si può attivare qualora la Costituzione lo preveda direttamente o qualora la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzare uno degli obiettivi fissati dalla Costituzione o, ancora, se sia prevista in un atto giuridico vincolante dell'Unione. Viene riproposto il legame tra la conclusione degli accordi e la funzione del raggiungimento degli obiettivi di politica estera indicati all'art. III-292, come è oggi per l'art. 24 rispetto all'art. 11 TUE. Manca però il riferimento alla previa verifica che la conclusione degli accordi sia il mezzo più adatto a conseguire gli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune, come invece indica l'art. 24 TUE, anche se l'espressione "sia necessaria" di cui al comma 1 dell'art. III-323 potrebbe indicare la necessità di un analogo vaglio preliminare.

L'art. III-323 dispone inoltre che gli accordi conclusi siano vincolanti sia per le istituzioni dell'Unione, sia per gli Stati membri, riproponendo il disposto di cui all'art. 300, p. 7, TCE, di pari contenuto⁶⁵, e di parte dell'art. 24, p. 6, TUE⁶⁶. Come si era osservato a suo tempo per l'art. 24, p. 6, TUE, si ritiene che anche l'art. III-323 abbia la funzione di inserire gli accordi nel diritto comune dell'Unione europea.

L'art. III-325 è, invece, norma procedurale e fissa le procedure di conclusione degli accordi internazionali dell'Unione europea, fatte salve le disposizioni particolari *ex art.* III-315, in materia di accordi commerciali. Il plurale è d'obbligo, in quanto la norma differenzia le procedure di conclusione degli accordi a seconda della materia su cui vertono. Infatti, la procedura di

⁶⁴ L'*omissis* riguarda la procedura di approvazione degli accordi internazionali che riguardano le relazioni esterne comunitarie.

⁶⁵ L'art. 300, p. 7, TCE recita: "Gli accordi conclusi alle condizioni indicate nel presente articolo sono vincolanti per le istituzioni della Comunità e per gli Stati membri".

⁶⁶ L'art. 24, p. 6, TUE recita: "Gli accordi conclusi alle condizioni indicate nel presente articolo sono vincolanti per le istituzioni dell'Unione".

conclusione degli accordi che non riguardano la politica estera e di sicurezza comune vede la partecipazione del Parlamento europeo, che, a seconda dei casi, approva preventivamente l'accordo o esprime un parere preventivo. La procedura di conclusione degli accordi di politica estera e di sicurezza comune, invece, è diversa e segue un altro *iter*.

Innanzitutto, il ministro degli affari esteri dell'Unione, nuova figura della politica estera europea⁶⁷, raccomanda al Consiglio l'adozione della decisione europea che autorizza l'avvio dei negoziati e che designa il negoziatore o il capo della squadra di negoziato che tratterà l'accordo a nome dell'Unione. Il Consiglio potrà inoltre informare i negoziati con delle proprie direttive, così come potrà designare un comitato speciale da consultare nel corso degli stessi negoziati. Emergono sin da questa fase alcuni elementi di novità rispetto alla procedura vigente. Se da una parte, infatti, è confermato che sia il Consiglio ad autorizzare l'avvio dei negoziati, dall'altra la decisione europea è raccomandata dal ministro degli affari esteri dell'Unione e non più dalla Presidenza, così come la stessa decisione indica il negoziatore o il capo della squadra di negoziato, figure oggi non esistenti, e potrà contenere delle direttive di negoziato. Attualmente, invece, l'art. 24 TUE prevede che la decisione del Consiglio autorizzi l'avvio dei negoziati e l'eventuale assistenza della Commissione, restando fuori norma l'indicazione delle direttive di negoziato. Nuova, inoltre, è la presenza eventuale di un comitato speciale, da consultare nel corso dei negoziati, mentre scompare ogni riferimento all'eventuale partecipazione della Commissione europea ai negoziati.

Proseguendo, il Consiglio, su proposta del negoziatore, adotta una decisione europea che autorizza la firma dell'accordo e, se del caso, la sua applicazione provvisoria prima dell'entrata in vigore. Anche in questa fase si rinviengono delle novità, in quanto nell'attuale disciplina le due fattispecie previste non sono in norma: come indicato dalla prassi dell'art. 24 TUE, infatti, l'autorizzazione alla firma dell'accordo è ora è incorporata nella relativa decisione di approvazione⁶⁸, mentre l'applicazione provvisoria, quando prevista, è contenuta direttamente in una delle norme finali dell'accordo internazionale.

Il Consiglio, quindi, su proposta del negoziatore o del capo della squadra di negoziato, adotta una decisione europea relativa alla conclusione dell'accordo. Di norma, la decisione è deliberata a maggioranza qualificata, salvo il caso in cui l'accordo riguardi un settore per il quale è richiesta l'unanimità per l'adozione di un atto sul piano interno, nel qual caso è richiesta nuovamente l'unanimità. È qui riproposto, in veste formalmente diversa ma sostanzialmente identica, l'attuale criterio deliberativo del Consiglio nell'ambito dell'art. 24 TUE⁶⁹, pur senza la precisazione riguardante il ricorso alla maggioranza qualificata quando l'accordo sia concluso in attuazione di un'azione o una posizione comune, ed è confermato il cosiddetto parallelismo tra le procedure interna ed esterna nella stessa materia, consistente nell'adozione degli accordi all'unanimità quando riguardino questioni che sul piano interno richiedono tale tipo di maggioranza.

Le restanti disposizioni della procedura hanno carattere di assoluta novità. Con l'entrata in vigore del Trattato-Costituzione sarà quindi possibile che, all'atto della conclusione di un accordo, il Consiglio, in deroga ai paragrafi 5, 6 e 9 dell'art. III-325⁷⁰, abiliti il negoziatore (o il capo della

⁶⁷ U. Draetta, *L'azione esterna nel Progetto di Costituzione europea*, cit., p. 277-9, lo definisce "figura ibrida", stante la doppia fedeltà che esso deve alla Commissione e al Consiglio. Sulla figura del ministro, A. Tizzano, *Prime note sul Progetto di Costituzione europea*, cit., p. 278 ss.; L. Gianniti, *Il Rappresentante esterno*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, p. 400 ss.; L. S. Rossi, *Il "paradosso del metodo intergovernativo"*. *L'equilibrio istituzionale nel Progetto di Trattato-Costituzione*, in L. S. Rossi (a cura di), *Il Progetto di Trattato-Costituzione. Verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Milano, 2004, p. 153 ss.; P. de Schoutheete, *La cohérence par la défense. Une autre lecture de la PESD*, Chaillot paper 71, ISS, Paris, 2004, p. 35; infine, P. Maddalon, *L'action extérieure de l'Union européenne*, in *Revue trimestrielle de Droit européen*, 2005, p. 493 ss. (in particolare, p. 520 ss.).

⁶⁸ Di norma nella decisione di adozione dell'accordo è fatto riferimento all'autorizzazione, concessa al Presidente del Consiglio, a designare la persona abilitata a firmare l'atto allo scopo di impegnare l'Unione europea.

⁶⁹ Criterio che è stato inserito nell'art. 24 TUE dal Trattato di Nizza.

⁷⁰ Si ricordano i testi dei tre commi richiamati. Il comma 5 recita. "Il Consiglio, su proposta del negoziatore, adotta una decisione europea che autorizza la firma dell'accordo e, se del caso, la sua

squadra di negoziato) ad approvare a nome dell'Unione degli adattamenti dell'accordo, eventualmente corredando detta abilitazione di limitazioni di mandato⁷¹. Si ritiene che questa disposizione sia finalizzata ad evitare che gli adattamenti già contemplati dall'accordo coinvolgano il Consiglio, che si è già espresso su tutto l'accordo, comprese le modifiche da adottare "in via semplificata". Sarà inoltre possibile che il Consiglio, sempre su proposta del ministro degli affari esteri, adotti una decisione europea relativa alla sospensione dell'applicazione di un accordo e che stabilisca "le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo".

L'art. III-325 termina, quindi, riferendosi ai ruoli rivestiti dal Parlamento europeo e dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella procedura. Quanto al Parlamento, il comma 10 prevede che esso sia immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura di conclusione degli accordi; si tratta di una novità, in quanto nell'attuale disciplina della politica estera e di sicurezza comune l'art. 21 TUE prevede che l'assemblea venga consultata "sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica estera e di sicurezza comune", potendo gli accordi restarne esclusi, come si era osservato⁷².

Quanto alla Corte, il comma 11 ripropone il disposto di cui all'art. 300, p. 6, TCE⁷³, ma ampliandone la portata, in quanto il parere di compatibilità di un accordo con il Trattato-Costituzione non è limitato agli accordi conclusi nelle materie dell'attuale primo pilastro, ma è esteso agli accordi conclusi nell'ambito della complessiva azione esterna dell'Unione⁷⁴. Sotto il profilo degli effetti, il parere negativo della Corte impedisce l'entrata in vigore dell'accordo, salvo in caso di modifica dell'accordo stesso o a seguito di revisione della Costituzione. Si tratta di una novità, in quanto attualmente non è previsto l'eventuale vaglio preventivo di compatibilità dell'accordo con le norme del Trattato sull'Unione europea⁷⁵. Si deve però rimarcare come il ruolo della Corte nel Trattato costituzione rispetto alle materie della politica estera e di sicurezza comune e della politica di sicurezza e di difesa tenda a ricalcare l'attuale regime della sua competenza⁷⁶. Ai sensi dell'art. III-376 è infatti escluso il sindacato giurisdizionale su tali materie⁷⁷, ivi comprese le decisioni del Consiglio europea che riguardano la definizione degli

applicazione provvisoria prima dell'entrata in vigore". Il comma 6 recita: "Il Consiglio, su proposta del negoziatore, adotta una decisione europea relativa alla conclusione dell'accordo". Infine, il comma 9 recita: "Il Consiglio, su proposta della Commissione o del ministro degli affari esteri dell'Unione, adotta una decisione europea sulla sospensione dell'applicazione di un accordo e che stabilisce le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo".

⁷¹ La norma precisa inoltre che il testo dell'accordo deve prevedere che detti adattamenti siano adottati con una procedura semplificata o da parte di un organo istituito dallo stesso accordo. In proposito, E. Baroncini, *Il ruolo di attore internazionale dell'Unione nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e gli strumenti per garantire unità, coerenza e incisività all'azione esterna europea*, in A. Zanobetti (a cura di), *La Costituzione europea. Una riflessione interdisciplinare*, Torino, 2005, p. 213 ss, parla di delega di un limitato *treaty-making power*.

⁷² V. § 1 di questo capitolo.

⁷³ L'art. 300, p. 6, TCE recita: "Il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione o uno Stato membro possono domandare il parere della Corte di giustizia circa la compatibilità di un accordo previsto con le disposizioni del presente trattato. Quando la Corte di giustizia abbia espresso parere negativo, l'accordo può entrare in vigore soltanto alle condizioni stabilite all'art. 48 del trattato sull'Unione europea".

⁷⁴ Nonostante quanto previsto dall'art. III-376, per il quale PESC e PESD sono ancora sottratti dalla giurisdizione comunitaria, come nota E. Baroncini, *cit.*, p. 214.

⁷⁵ È, anche questo, un piccolo passo in avanti nel processo di integrazione nel secondo pilastro; la possibilità che la Corte possa svolgere una sorta di sindacato preventivo sugli accordi internazionali dell'Unione in generale costituisce un cuneo del sindacato giurisdizionale nelle attività della politica estera e di sicurezza comune. Nella direzione di leggere tale cuneo come *lex specialis*, M. Dougan, *The Convention's Draft Constitutional Treaty: bringing Europe closer to its lawyers?*, in *European Law Review*, 2003, p. 791 e I. Govaere, J. Capiu, A., Vermeersch *cit.*, p. 186.

⁷⁶ Sul punto, M. Cremona, *The Draft Constitutional Treaty: External Relations and External Action*, in *Common Market Law Review*, 2003, p. 1351-2.

⁷⁷ Artt. I-40 e I-41, nonché il capo II del Titolo V del Trattato Costituzione.

interessi e degli obiettivi strategici dell'Unione europea nella politica estera e di sicurezza comune. Resta quindi confermata la competenza attualmente prevista dall'art. 47 TUE, con la differenza che la Corte sarà chiamata a sorvegliare il riparto di competenze tra i settori riconducibili all'attuale Comunità e agli altri due pilastri dell'Unione in modo speculare (art. III-308)⁷⁸, quindi non solo tutela delle competenze comunitarie. Si tratta di un'altra piccola novità che potrebbe interessare gli accordi internazionali qualora un accordo concluso in materie appartenenti all'attuale primo pilastro disponessero su materie della politica estera e di sicurezza comune. In materia di accordi internazionali della politica estera e di sicurezza comune la Corte potrà quindi intervenire in via preventiva attraverso il parere di compatibilità e non in via successiva, in qualità di giudice competente degli accordi conclusi dall'Unione europea. Anzi, a giudicare dalla prassi ad oggi intervenuta in applicazione dell'art. 24 TUE, può essere che gli accordi conclusi sulla base delle norme del Trattato Costituzione continuino a rimettere la soluzione delle controversie alla via diplomatica, escludendo quindi l'elezione di un giudice competente.

Ciò detto, anche se sulla base del solo dato letterale, è possibile un primo bilancio della nuova disciplina degli accordi di politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea. Innanzitutto va sottolineato che la procedura di conclusione degli accordi è più dettagliata di quella attualmente in vigore, in quanto è scandita, in ogni suo passaggio, dall'adozione di una decisione europea, mentre oggi interviene una sola decisione del Consiglio dei ministri, atta ad approvare l'accordo - che viene allegato alla decisione - e a dare mandato alla Presidenza di designare la persona o le persone che firmeranno l'accordo a nome dell'Unione europea. Si tratta di un maggiore grado di dettaglio che è richiesto innanzitutto dagli adeguamenti alle nuove figure istituzionali, con particolare riguardo al ministro degli esteri, al negoziatore, al capo della squadra di negoziato e al comitato speciale con funzioni consultive rispetto allo svolgimento dei negoziati. Inoltre, tale dettaglio è altresì richiesto dall'aumento delle fattispecie relative alla "vita" degli accordi internazionali previsti nell'art. III-325. Infatti, è prevista una decisione europea, oltre che per l'avvio dei negoziati e per la conclusione degli accordi, anche per la definizione delle relative direttive di negoziato, per l'autorizzazione alla loro firma, per la loro applicazione provvisoria, per gli adattamenti agli accordi conclusi e, infine, per la loro eventuale sospensione.

Non c'è traccia, invece, della clausola di esenzione, anche se, nella pratica, è confermata la possibilità che uno Stato membro non si consideri vincolato da un accordo, facendo ricorso all'istituto dell'astensione costruttiva, che viene confermato dall'art. III-300, chiaramente da invocare in sede di adozione della decisione europea che approva un accordo internazionale⁷⁹.

Quanto al ruolo rivestito dalle istituzioni, la competenza generale resta in capo al Consiglio, che autorizza l'avvio dei negoziati, ne definisce le direttive, autorizza la firma e conclude gli accordi. Risultano arricchiti i ruoli rivestiti dal Parlamento, ora titolare di un diritto di informazione sulle fasi della procedura di conclusione degli accordi, e della Corte, che può esprimersi in merito alla compatibilità di un accordo con il Trattato-Costituzione, potendo il suo il parere negativo impedirne l'entrata in vigore.

Ma, pur riconoscendo che non mancano le innovazioni e le precisazioni procedurali, si ritiene che la disciplina degli accordi di politica estera mantenga in larga misura le caratteristiche del vigente art. 24 TUE, essendo sostanzialmente rimasti invariati gli elementi cardine della disciplina. Ci si riferisce al ruolo del Consiglio, che è ancora *dominus* dell'intera procedura, e alle maggioranze di approvazione degli accordi, che sono praticamente identiche a quelle attualmente vigenti. Quanto al ruolo dello strumento, si conferma la sua vocazione flessibile e potenzialmente adattabile alle diverse esigenze poste dalla conduzione della politica estera e di sicurezza comune, sia con riguardo ai possibili contenuti, sia con riguardo alla natura esecutiva o meno delle norme in essi contenute.

⁷⁸ Per S. Amadeo, *cit.*, p. 233 la norma "bilateralizza" la regola attualmente contenuta nell'art. 47 TUE.

⁷⁹ Il che confermerebbe la visione per cui la clausola di esenzione e l'astensione costruttiva non possono coabitare nell'ambito della stessa disciplina e che, quindi, la clausola rappresenti una sorta di *lex specialis* nell'attuale quadro giuridico del secondo pilastro. Così G. Hafner, *cit.*, p. 277 ss

Ciò nonostante, il quadro descritto sembra offrire maggiori certezze a riguardo dell'imputabilità all'Unione europea degli accordi conclusi. Sebbene debba rammentarsi che la presenza di norme pattizie, con riguardo sia al *treaty-making power* sia alla soggettività, abbia natura dichiarativa, è stato autorevolmente osservato, in sede di *condendo* Trattato Costituzione, che il riconoscimento della personalità giuridica all'Unione europea avrebbe avuto l'effetto di stabilire con certezza che gli accordi stipulati dal Consiglio lo sarebbero in nome dell'Unione europea⁸⁰.

⁸⁰ G. Amato, *cit.*, p. 452.

Capitolo III

La prassi degli accordi di politica estera e di sicurezza comune

SOMMARIO: *Sezione I: Introduzione* – 1. Premessa all'esame della prassi – 2. Le decisioni di approvazione degli accordi *ex art. 24 TUE* – *Sezione II: Gli accordi della politica di sicurezza.* – 3. Introduzione – 4. Gli accordi conclusi con gli Stati che ospitano missioni di pace. – 5. Gli accordi conclusi con gli Stati terzi che partecipano alle missioni di pace. – 6. Gli accordi che istituiscono un quadro per la partecipazione degli Stati terzi alle missioni di pace. – 7. Conclusioni sugli accordi della politica di sicurezza – *Sezione III: Gli accordi di politica estera.* – 8. Introduzione – 9. L'accordo di cooperazione e assistenza tra la Corte Penale Internazionale e l'Unione europea – 10. L'accordo concluso con la Georgia sullo *status* del Rappresentante speciale dell'Unione europea per il Caucaso meridionale. – 11. Conclusioni sugli accordi di politica estera – *Sezione IV: L'esame degli accordi *interpillars* che coinvolgono il secondo pilastro dell'Unione europea e il contributo degli accordi della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale all'esame della prassi *ex art. 24 TUE*.* – 12. Introduzione – 13. Gli accordi *interpillars* che conseguono obiettivi di politica estera e di sicurezza comune – 13.1. Gli accordi sullo scambio di informazioni. – 13.2. Lo scambio di lettere tra l'Unione europea e il Libano sulla lotta al terrorismo – 14. Il contributo degli accordi della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale all'esame della prassi degli accordi di politica estera e di sicurezza comune. – 15. Conclusioni a riguardo degli accordi *interpillars* e degli accordi conclusi nelle materie del terzo pilastro.

Sezione I *Introduzione*

§ 1. Premessa all'esame della prassi

Preso in esame l'art. 24 TUE e svolte alcune considerazioni sulla base del dato normativo, è ora possibile volgere lo sguardo alla relativa prassi applicativa, che, alla data del 31 dicembre 2006, è raccolta in un *corpus* di 74 accordi internazionali.

Una prima osservazione di contesto riguarda il profilo funzionale degli accordi internazionali ad oggi conclusi. Come si è in parte anticipato nel primo capitolo, dal 2001, anno di prima applicazione dell'art. 24 TUE¹, agli inizi del 2006 gli accordi sono stati conclusi esclusivamente con il fine di attuare la politica di sicurezza dell'Unione europea. Questo *trend* è stato poi interrotto con la conclusione di un accordo con la Corte penale internazionale², con il quale per la prima volta si è fatto ricorso agli accordi *ex art. 24* per il raggiungimento di obiettivi non esclusivamente legati alla politica di sicurezza.

Quanto detto consente di azzardare una terminologia che distingue i numerosi accordi tesi ad implementare la politica di sicurezza da quelli che perseguono obiettivi non direttamente collegati alla stessa politica. In altre parole, si può affermare che sulla base dell'art. 24 TUE possono essere conclusi sia accordi della politica di sicurezza, sia accordi di politica estera, volendo con ciò impostare l'esame della prassi degli accordi secondo un criterio che renda conto della materia su cui vertono e degli obiettivi che intendono perseguire. Sulla base di tale distinzione si procederà quindi all'esame separato degli accordi della politica di sicurezza da quelli della politica estera. Si prenderanno inoltre in considerazione, in una sezione separata, gli accordi *interpillars*, ovvero gli accordi che perseguono obiettivi appartenenti anche ma non solo al secondo pilastro, e si farà cenno agli accordi conclusi nelle materie del terzo pilastro.

Dall'esame della prassi dell'art. 24 e dalla considerazione degli accordi *interpillars* – e in parte degli accordi del terzo pilastro –, si attendono diversi risultati.

Il primo è di ottenere una descrizione del *corpus* degli accordi che renda conto dei diversi accordi che possono essere conclusi sulla base dell'art. 24 TUE. Ciò è opportuno al fine di

¹ I primi accordi sono in GU L 125, 5.5.2001 e GU L 241, 11.9.2001.

² GU L 115, 28.4.2006.

giungere ad una rappresentazione di un corpus insieme di atti che appartengono all'ordinamento dell'Unione europea, ma sul quale la dottrina si è ancora poco soffermata.

In conseguenza di tale descrizione, si intende verificare se gli accordi forniscano indicazioni sulla titolarità o meno dell'Unione europea rispetto agli interventi di politica estera e di sicurezza comune intrapresi. Ciò potrà mostrare se esistano competenze del secondo pilastro nell'ambito delle quali la conclusione di accordi internazionali è maggiormente richiesta al fine di gestire gli interventi. L'ipotesi, a riguardo, è che l'Unione europea faccia ricorso allo strumento *ex art. 24* nell'ambito di linee di politica estera e di sicurezza comune gestite in autonomia rispetto alle politiche estere degli Stati membri e che, quindi, la conclusione degli accordi segnali la presenza di una competenza che l'Unione gestisce in proprio.

In secondo luogo si intendono porre in evidenza gli elementi che riferiscono del tipo di accordo concluso, ovvero se si tratta di accordo avente natura operativa o di tipo politico. Ciò appare necessario alla luce della conclusione dell'accordo con la Corte penale internazionale, il cui contenuto, in parte politico, ha imposto una riconsiderazione dello strumento offerto dall'art. 24 TUE, fino a quel momento destinato ad un uso operativo. Si intende quindi mettere in luce che gli accordi internazionali dell'Unione europea sono effettivi strumenti della politica estera e di sicurezza comune, al pari di quelli classici descritti dall'art. 12 TUE.

In base alle considerazioni svolte sulla titolarità degli interventi, si intende quindi porre attenzione ai profili di imputabilità degli accordi. L'ipotesi a riguardo è che si tratti di accordi bilaterali, quindi di accordi conclusi fra l'Unione europea e il suo co-contrattante, e non di accordi multilaterali conclusi, per la parte europea, dal consesso dei suoi Stati membri. Si tratta di un profilo di studio che fornisce argomenti al dibattito sulla personalità di diritto internazionale dell'Unione europea, considerato che il *treaty-making power* costituisce una delle sue manifestazioni più significative³.

Ciò detto, il primo passo da compiere nel prendere in esame la prassi dell'art. 24 TUE è costituito dalla considerazione delle decisioni di approvazione degli accordi, che verranno trattate in modo cumulativo nel prossimo paragrafo, in quanto presentano una struttura ed un contenuto pressoché uniforme. Diversamente, le decisioni che approvano gli accordi *interpillars* e del terzo pilastro verranno considerate nella sezione dedicata al commento degli stessi accordi.

§ 2. Le decisioni di approvazione degli accordi *ex art. 24 TUE*

Gli atti con cui vengono approvati uno o più accordi⁴ sono decisioni del Consiglio dei ministri che, in ossequio alla procedura descritta dall'art. 24 TUE⁵, vengono assunte o all'unanimità o a maggioranza qualificata, a seconda che l'accordo sia o meno concluso in attuazione di un'azione comune o una posizione comune o che riguardi una questione che richieda l'unanimità sul piano interno⁶.

Nel caso delle decisioni che approvano gli accordi della politica di sicurezza conclusi per l'avvio di una missione di pace, nel testo dell'atto è fatto esplicito riferimento all'azione comune istitutiva della singola missione, quindi l'approvazione di tali accordi può essere avvenuta a maggioranza qualificata. Per tutti gli altri accordi, in mancanza di riferimenti ad atti presupposti del secondo pilastro nel testo delle decisioni, si deve ritenere che siano stati conclusi all'unanimità.

Le decisioni che approvano gli accordi *ex art. 24 TUE* presentano il medesimo contenuto, sia nel preambolo, nel quale sono riportate le circostanze e le motivazioni che sono alla base della loro adozione, sia nella parte dispositiva, con la quale si approvano gli accordi e si dispone sulla firma.

³ U. Draetta, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, cit., p. 127.

⁴ Di norma una decisione approva un accordo, ma ci sono casi di decisioni con cui ne sono approvati diversi. V., ad esempio, la decisione 2003/663/PESC (GU 239, 25.9.2003) con cui sono stati approvati 15 accordi con gli Stati terzi contributori alla missione di polizia *EUPM* in Bosnia-Erzegovina.

⁵ Par. 1, per il quale "Tali accordi sono conclusi dal Consiglio su raccomandazione della Presidenza".

⁶ Così dopo la modifica all'art. 24 TUE introdotta dal Trattato di Nizza.

Il preambolo esordisce in modo pressoché uniforme, facendo riferimento all'art. 24 TUE quale base giuridica di conclusione degli accordi e alla raccomandazione della presidenza che propone la loro conclusione. Nei considerando, invece, si rinviengono delle differenze, a seconda degli obiettivi cui sono tesi dglì accordi, quindi dei presupposti di fatto e giuridici di cui è necessario rendere conto.

Partendo dagli accordi della politica di sicurezza, i considerando delle decisioni che approvano gli accordi relativi all'avvio di missioni di pace fanno riferimento all'azione comune istitutiva della missione, sia che l'accordo venga concluso con lo Stato che ospita la missione, sia che abbia come co-contrattante uno Stato terzo che vi contribuisce. Non mancano comunque dei riferimenti, anche isolati, ad altre circostanze che hanno determinato la scelta di avviare la missione, come, ad esempio, la preventiva adozione di una risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite⁷.

Nel caso delle decisioni relative agli accordi istitutivi del quadro per la partecipazione di Stati terzi alle operazioni di gestione delle crisi, con formula di contenuto uniforme si dà conto che "(l)e condizioni per la partecipazione di Stati terzi alle operazioni (...) dovrebbero figurare in un accordo che istituisce un quadro per tale possibile partecipazione futura, anziché essere definite caso per caso per ciascuna operazione" e si richiama quindi l'opportunità di giungere ad una regolamentazione *standard*, unica e sostitutiva di singoli accordi conclusi *ad hoc* per l'avvio di singole missioni.

Per quanto riguarda gli accordi di politica estera, mentre la decisione che approva l'accordo concluso con la Corte penale internazionale non contiene riferimenti specifici⁸, quella relativa all'accordo sullo *status* del rappresentante speciale dell'Unione europea per il Caucaso meridionale e del suo gruppo di supporto fa riferimento alla volontà di rafforzare il suo ruolo alla luce della conclusione della missione di monitoraggio delle frontiere della Georgia da parte dell'OSCE⁹.

⁷ Così i considerando 1 e 3 della decisione che approva l'accordo col Gabon sullo *status* dell'operazione militare *EUFOR RD Congo* (GU L 187, 8.7.2006). I preamboli delle decisioni relative a questi accordi contengono inoltre dei considerando che dovrebbero – il condizionale è d'obbligo – esprimere una deroga a quanto previsto in accordo. Si tratta di una circostanza quantomeno singolare di cui è opportuno rendere conto. Nella decisione di approvazione dell'accordo concluso con la Georgia per la missione *Eufjust Themis* (e analogo discorso vale per la decisione di approvazione dell'accordo concluso con il Congo per la missione *EUPOL Kinshasa*), il considerando 4 indica che "In deroga all'articolo 10, paragrafo 4, dell'accordo, l'acquisizione di beni e servizi da parte dell'EJUST THEMIS dovrebbe essere conforme ai principi di trasparenza, proporzionalità, pari trattamento e non discriminazione.". In effetti, in base all'art. 10, p. 4, dell'accordo "L'EJUST THEMIS si sforza, per quanto possibile, di ricorrere a contratti locali per servizi, beni e personale, fatte salve le esigenze della missione.". C'è quindi un contrasto tra la norma contenuta nell'accordo, che suggerisce un trattamento preferenziale a favore dello Stato ospitante, e il considerando, che invece indica che l'acquisizione di beni e servizi dovrebbe avvenire in base a principi che contrastano con qualsiasi trattamento di favore. La circostanza è però singolare perché il considerando, per come è scritto, sembrerebbe porre una deroga alla norma contenuta in accordo, il che è giuridicamente azzardato. Innanzitutto perché l'affermazione contenuta nel considerando non è un precetto; la funzione dei considerando è di fornire elementi relativi alla motivazione che hanno portato alla conclusione dell'atto, non di contenere delle norme. È inoltre evidente che una norma di un accordo internazionale possa essere derogata da altrettanta norma, e non attraverso una decisione unilaterale dell'Unione europea. Ciò detto, va anche aggiunto la formulazione della norma non sembra contenere un precetto. Infatti, l'espressione "si sforza, per quanto possibile, di ricorrere..." pone in capo alla missione una mera indicazione di condotta, che è derogabile a discrezione della stessa, anche invocando le citate "esigenze della missione". Quindi il tentativo di deroga operato attraverso il considerando risulta superfluo, in quanto la norma già contiene gli elementi in base ai quali non ricorrere al mercato locale per l'acquisizione di servizi, beni e personale.

⁸ La decisione (GU L 115, 28.4.2006) si limita alle consuete indicazioni relative all'autorizzazione a condurre i negoziati, rilasciata alla Presidenza nel corso della 2656ª Sessione del Consiglio Affari generali e relazioni esterne (doc. 8035/05 (*Presse* 86), p. 9), alla chiusura degli stessi e all'opportunità di concludere l'accordo.

⁹ Considerando 1 della decisione 2006/366/PESC del Consiglio del 20 marzo 2006 (GU L 135, 23.5.2006).

A parte le differenze relative ai considerando, il preambolo delle decisioni degli accordi prosegue, in modo uniforme, facendo riferimento alla decisione del Consiglio che ha autorizzato la presidenza ad avviare i negoziati¹⁰, alla circostanza che gli stessi sono avvenuti e che hanno, infine, portato al testo di accordo in approvazione¹¹. In alcuni casi si rende conto di modalità alternative, ma rispettose della procedura *ex art.* 24 TUE, di conduzione dei negoziati, che vedono l'opera dell'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune in rappresentanza della Presidenza¹². Il preambolo dell'atto si chiude prendendo atto che è necessario approvare l'accordo.

Quanto al dispositivo, esso prevede che l'accordo, allegato alla decisione, sia approvato "a nome dell'Unione europea" e contiene l'autorizzazione, conferita al Presidente del Consiglio dei ministri, "a designare la(le) persona(e) abilitata(e) a firmare l'accordo allo scopo di impegnare l'Unione europea"¹³. Si tratta di due disposizioni interessate per la definizione della questione dell'imputabilità degli accordi, che a parere di parte della dottrina sono chiare nell'indicare che il soggetto cui imputare l'accordo, per la parte europea, è l'Unione in quanto soggetto autonomo, e non i suoi Stati membri agenti collettivamente¹⁴.

Nel caso dell'accordo di assistenza e cooperazione con la Corte penale internazionale la decisione reca altresì una disposizione di raccordo tra l'azione comunitaria e le misure previste

¹⁰ Si segnala che nel caso dell'istituzione del quadro per la partecipazione di Stati terzi alle operazioni dell'Unione europea di gestione delle crisi l'autorizzazione del Consiglio è per tutti gli accordi quella approvata nella 2562ª sessione del Consiglio Affari generali del 23 febbraio 2004. Nel doc. 6291/04 (*Presse* 48), parte V, "Partecipazione dei paesi terzi alle operazioni dell'UE di gestione delle crisi", si dà conto che il Consiglio ha autorizzato la Presidenza, assistita ove necessario dall'Alto Rappresentante, ad avviare i negoziati con Canada, Islanda, Norvegia e Turchia, nonché Bulgaria, Romania, Russia ed Ucraina, al fine di istituire un quadro per la loro partecipazione alle missioni di pace dell'Unione europea. Nel caso dell'accordo di cooperazione e di assistenza concluso con la Corte penale internazionale si fa riferimento per la prima volta alla Commissione europea, che, ai sensi dell'art. 24 TUE, può assistere, se del caso, la presidenza nella conduzione dei negoziati. Nel considerando 1 della decisione si dà infatti atto che "Nella riunione del 25 aprile 2005, il Consiglio ha deciso di autorizzare la presidenza, assistita dal SG/AR e ove opportuno dalla Commissione, ad avviare negoziati (...) per consentire all'Unione europea di concludere un accordo di cooperazione e di assistenza con la Corte penale internazionale.". Infine, nella decisione relativa al primo accordo concluso con l'Indonesia per la missione di monitoraggio in Aceh è contenuto un riferimento ad un testo modello da utilizzare nel corso dei negoziati (considerando 3).

¹¹ Nella decisione relativa all'accordo con la Russia per l'EUPM (GU L 197, 5.8.2003) si giunge ad anticipare quanto previsto in accordo, cioè che dovrebbe essere applicato in via provvisoria dal momento della firma in attesa della sua entrata in vigore.

¹² V., ad esempio, gli accordi conclusi con numerosi Stati terzi contributori della missione EUPM in Bosnia (GU L 239, 25.9.2003).

¹³ Si segnala che, in corrispondenza di tale espressione, nella seconda proroga dell'accordo relativo all'AMM (decisione 2006/448/PESC [GU L 176, 30.6.2006]) compare una nota del seguente tenore: "La data dell'entrata in vigore dell'accordo sarà pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* a cura del segretariato generale del Consiglio.". Si tratta di una precisazione che, ai termini dell'accordo, risulta superflua, in quanto la data di entrata in vigore dell'accordo è indicata nello scambio di lettere allegato alla decisione ed è il 16 giugno 2006 (v. entrambe lettere allegate). L'entrata in vigore viene quindi resa pubblica nel momento in cui è pubblicato l'accordo. Si deve ritenere che la nota voglia richiamare un'eventuale comunicazione da pubblicare sulla serie C della Gazzetta, ma si deve anche osservare che si tratta di caso isolato, visto che tale formula non è stata inserita negli accordi successivi. Si segnala altresì che nell'accordo con la Russia per la partecipazione all'EUPM, in corrispondenza dell'autorizzazione conferita al Presidente del Consiglio dei ministri "a designare la(le) persona(e) abilitata(e) a firmare l'accordo allo scopo di impegnare l'Unione europea" si precisa che "Il presidente del Consiglio è autorizzato a procedere alla notificazione menzionata nello scambio di lettere".

¹⁴ Di questo orientamento sono B. Bonafé, *Il nuovo accordo «interpiliers» concluso dall'Unione europea con il Libano*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2003, p. 409; S. Amadeo, *cit.*, p. 11; A. Lorusso, *cit.*, p. 88-89; infine, A. Mignolli, *cit.*, p. 1008, secondo la quale "Più chiaro di così il Consiglio non avrebbe potuto essere".

dall'accordo¹⁵. Come è stato osservato in dottrina, la disposizione costituisce una clausola di stile, che di norma è contenuta negli atti della politica estera e di sicurezza comune e la cui funzione è di ribadire che la coerenza globale dell'azione esterna richiesta dall'art 3 TUE deve essere realizzata nel rispetto delle competenze dei diversi pilastri¹⁶.

Chiudono le decisioni di approvazione degli accordi la previsione di entrata in vigore¹⁷ e la previsione di pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, in ossequio a quanto previsto dal regolamento interno del Consiglio dei ministri¹⁸.

Per concludere, si segnala che le poche decisioni ad oggi assunte di approvazione di accordi che prorogano altri accordi *ex art. 24 TUE*¹⁹ recano un testo più corposo di quelle appena esaminate. Ciò è dovuto alla chiara circostanza che negli atti di proroga sono indicati non solo i presupposti della proroga in sé, ma anche gli elementi che hanno giustificato la conclusione dell'accordo prorogato²⁰. Ciò detto, va aggiunto che si tratta di lievi differenze, che investono il preambolo e non anche la parte dispositiva, che è invece identica a tutte le altre decisioni di approvazione degli accordi *ex art. 24 TUE*.

Sezione II

Gli accordi della politica di sicurezza

§ 3. Introduzione

Come si è già avuto modo di sottolineare, buona parte della prassi applicativa dell'art. 24 TUE riguarda gli accordi internazionali conclusi per l'attuazione della politica di sicurezza. Si tratta di una prassi cospicua, il cui sviluppo ha avuto avvio a partire dal 2001, anno d'esordio del *treaty-making power* nel secondo pilastro, e il cui principale obiettivo è stato di contribuire all'*iter* evolutivo della politica di sicurezza. Questi accordi, infatti, sono stati utilizzati per fissare il quadro giuridico delle missioni di pace dell'Unione europea, quindi hanno garantito il lancio effettivo degli interventi e, più in generale, il decollo della politica di sicurezza. Alcuni di questi accordi, come si vedrà, hanno inoltre contribuito a stabilizzare la cooperazione tra gli Stati terzi e l'Unione europea nell'ambito della politica di sicurezza. Si può quindi affermare che la prassi degli accordi della politica di sicurezza ben rappresenta la vivacità che caratterizza la politica di sicurezza dell'Unione europea, nell'ambito della quale sono stati lanciati numerosi interventi di gestione delle crisi in diverse aree del mondo.

A questa categoria appartengono sostanzialmente tre tipi di accordi, ovvero quelli conclusi con gli Stati che ospitano le missioni di pace, quelli conclusi *ad hoc* con gli Stati terzi che vi partecipano fornendo risorse aggiuntive e, infine, quelli tesi a fissare con gli Stati terzi un "quadro per la partecipazione alle operazioni dell'Unione europea di gestione delle crisi"²¹, vale a dire una disciplina generale della loro partecipazione alle missioni. Gli accordi conclusi con gli Stati che ospitano gli interventi di gestione delle crisi hanno la funzione di fissare lo statuto giuridico della missione nel territorio ospitante. Gli accordi conclusi con gli Stati terzi, sia nel

¹⁵ Art. 3 della decisione ("Il Consiglio rileva che la Commissione intende dirigere la sua azione verso il conseguimento degli obiettivi e delle priorità del presente accordo, se necessario attraverso pertinenti misure comunitarie.").

¹⁶ Così C. Novi, *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, cit., p. 198-9.

¹⁷ Le decisioni prendono effetto il giorno della loro adozione.

¹⁸ Art. 17, "Pubblicazione degli atti nella Gazzetta ufficiale", della decisione del Consiglio del 22 marzo 2004 relativa all'adozione del suo regolamento interno (GU L 106, 15.4.2004). La norma prevede la pubblicazione degli "accordi internazionali conclusi in base all'articolo 24 del trattato sull'Unione europea, salvo decisione contraria del Consiglio in base agli articoli 4 e 9 del regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione".

¹⁹ Si tratta di una prassi esigua, che riguarda solo la missione di monitoraggio in Indonesia (GU L 71, 10.3.2006 e L 176, 30.6.2006).

²⁰ Considerando 3-6 della decisione 2006/201/PESC del Consiglio del 27 febbraio 2006 (GU L 71, 10.3.2006) relativa alla proroga la missione di osservazione *AMM*.

²¹ D'ora in poi, più brevemente, "quadro di partecipazione".

caso degli accordi *ad hoc*, sia in quello del quadro di partecipazione, hanno invece il fine di regolare la loro partecipazione alle missioni avviate.

La differenza fondamentale tra i tre tipi di accordo risiede nella durata della regolamentazione fissata attraverso l'accordo. Nel caso degli accordi *ad hoc*, che vengono conclusi sia con lo Stato ospitante, sia con gli Stati terzi, la regolamentazione serve infatti a garantire il trattamento giuridico della singola missione finché opera sul territorio²². Nel caso degli accordi che fissano il quadro di partecipazione, che vengono conclusi soltanto con gli Stati terzi partecipanti, le regole valgono invece *pro futuro*, quindi si applicano a qualsiasi missione di pace cui lo Stato terzo co-contraente decida di partecipare.

Prima di entrare nel merito dei singoli tipi di accordi, giova fare due precisazioni.

La prima è che non verranno trattati due accordi, conclusi dai rappresentanti degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, con il fine, in sostanza, di concorrere alla formazione del quadro giuridico necessario allo svolgimento delle missioni di pace²³. Sebbene abbiano un contenuto molto simile a quello degli accordi conclusi con i sovrani territoriali e siano quindi tesi a fissare lo *status* del personale utilizzato nelle missioni o nella loro preparazione²⁴, si tratta di due accordi interni²⁵, cioè appartenenti agli accordi di natura internazionale che sovente gli Stati membri concludono in sede di Consiglio dell'Unione europea. Si tratta di accordi che, al pari di quelli in esame in questa sezione, rivestono una certa importanza per la politica di sicurezza, la cui attuazione è garantita anche da questi atti. Ciò detto, si deve altresì osservare che questi accordi non vengono conclusi *ex art.* 24 TUE e non appartengono al *corpus* in esame, per cui si ritiene di non dover procedere al loro esame.

In secondo luogo, sul piano delle prospettive future di utilizzo dell'art. 24 TUE, si deve osservare che gli accordi della politica di sicurezza dovrebbero continuare ad essere conclusi con una certa assiduità. Il decollo di questa politica e la vivacità che la sta caratterizzando fanno sì che la competenza in materia di gestione delle crisi internazionali venga esercitata in modo sempre più attivo dall'Unione europea, la cui progressiva affermazione in quanto soggetto attivo nelle situazioni di crisi è evidente. Ciò comporta che l'avvio di nuove missioni porterà alla conclusione di nuovi accordi *ex art.* 24 TUE con i sovrani territoriali, laddove richiesto²⁶, e con gli Stati terzi partecipanti con cui non è stato concluso il quadro di partecipazione²⁷.

§ 4. Gli accordi conclusi con gli Stati terzi che ospitano missioni di pace

La prima categoria in esame riguarda gli accordi conclusi con gli Stati che ospitano missioni di pace. Si tratta di accordi che vengono conclusi *ad hoc*, al fine di autorizzare

²² V., ad esempio, il pacchetto di accordi per *EUPM*, che comprende sia l'accordo con lo Stato ospitante (GU L 293, 29.10.2002), sia quelli con gli Stati Terzi (v., ad esempio, GU L 239, 25.9.2003).

²³ "Accordo tra gli Stati membri dell'Unione europea relativo allo statuto dei militari e del personale civile distaccati presso le istituzioni dell'Unione europea, dei quartieri generali e delle forze che potrebbero essere messi a disposizione dell'Unione europea nell'ambito della preparazione e dell'esecuzione dei compiti di cui all'articolo 17, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea, comprese le esercitazioni, nonché dei militari e del personale civile degli Stati membri messi a disposizione dell'Unione europea per essere impiegati in tale ambito (SOFA UE) (2003/C 321/02)" del 17 novembre 2003 e il successivo "Accordo tra gli Stati membri dell'Unione europea relativo alle richieste di indennizzo presentate da uno Stato membro nei confronti di un altro Stato membro per danni causati ai beni di sua proprietà o da esso utilizzati o gestiti o nel caso in cui un militare o un membro del personale civile dei suoi servizi abbia subito ferite o sia deceduto nell'ambito di un'operazione dell'UE di gestione delle crisi (2004/C 116/01)" del 28 aprile 2004.

²⁴ Gli accordi si applicano nel territorio di un Stato membro o nel territorio di uno Stato terzo o, infine, in alto mare.

²⁵ F. Pocar, *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Milano, 2000, p. 308; L. S., Rossi *Le convenzioni fra gli Stati membri dell'Unione europea*, Milano, 2000, p. 10.

²⁶ Si rammenta quanto detto nel primo capitolo a proposito della possibilità (quindi non della necessità) di concludere gli accordi con gli Stati ospitanti le missioni.

²⁷ Quindi, allo stato attuale, non dovrebbero essere più conclusi accordi *ad hoc* con Romania, Norvegia, Bulgaria, Islanda, Ucraina, Canada e Turchia, con i quali è stato concluso un accordo sul quadro di partecipazione.

preventivamente l'accesso e il soggiorno della missione sul territorio dello Stato ospitante e di regolarne la condizione giuridica per la durata della permanenza²⁸.

Questi accordi vengono conclusi a seguito dell'adozione dell'azione comune che istituisce una missione di pace e in prospettiva del suo avvio, come si evince dalla presenza generalizzata di una norma di rinvio all'art. 24 TUE per la conclusione di accordi tesi a stabilire lo *status* della missione e del suo personale, compresi i privilegi, le immunità e le altre garanzie necessarie ai fini del compimento e del buon funzionamento della stessa²⁹.

Gli accordi di questo tipo ad oggi conclusi presentano una sostanziale identità di contenuto, che in alcuni casi è addirittura identità di articolati, a ragione della tendenziale uniformità della disciplina riguardante le missioni di pace.

Nel dettaglio, è previsto che, al fine di assicurare l'efficienza della missione³⁰, lo Stato ospitante conceda alla stessa lo *status* di missione diplomatica ai sensi della Convenzione sulle relazioni diplomatiche³¹ e garantisca l'attuazione e il rispetto dei relativi privilegi ed immunità da

²⁸ M. Giuliano, T. Scovazzi, T. Treves, *Diritto internazionale*, Vol. I, cit., p. 438, e, degli stessi autori, *Diritto internazionale*, Vol. II, Milano, 1983, p. 387-8; S. Marchisio, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, 2000, P. 265; V. Eboli, *La stipulazione di accordi relative alle PSO e ai SOFA*, in N. Ronzitti (a cura di), *Il diritto dei trattati nelle attività di interesse delle Forze armate*, Roma, p. 217, per la quale questi accordi sono la "*condicio sine qua non della missione*". Come osservato in dottrina a proposito delle operazioni di mantenimento della pace delle Nazioni Unite (M. Bothe, cit., p. 692; A. Carlevaris, *Recenti sviluppi nella prassi degli 'status-of-forces agreements' per le operazioni di peace-keeping delle Nazioni Unite*, in *La Comunità internazionale*, 1998, p. 667) si possono distinguere due livelli di consenso da parte dello Stato ospitante. Il primo riguarda l'accettazione che l'operazione sia condotta sul proprio territorio, riconoscendone le funzioni e il mandato. Di norma questo avviene con l'accettazione della risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite o è contenuto in un accordo di pace, come nel caso della missione dell'Unione europea in Indonesia (v. l'accordo di pace di Helsinki del 15 agosto 2005, nel quale è stabilito il lancio di una missione di osservazione, testo al link <http://www.aceh-mm.org/download/english/Helsinki%20MoU.pdf>). Nel caso dell'Unione europea, il consenso dovrebbe essere acquisito con l'accettazione dell'azione comune istitutiva della missione, che di norma viene adottata previ contatti con lo Stato ospitante. Il secondo livello di consenso riguarda invece la fissazione dello *status* della missione, che avviene per mezzo degli *status-of-forces-agreements*.

²⁹ V., ad esempio, art. 7 dell'azione comune 2005/643/PESC del Consiglio del 9 settembre 2005 sulla missione di vigilanza in Aceh (Indonesia) dell'Unione europea (GU L 234, 10.9.2005). Si rammenta che la norma non comporta necessariamente la conclusione di un accordo. Come si è già visto, in diverse azioni comuni la norma è formulata in modo che la conclusione dell'accordo sia una possibilità, legata alla necessità o alla richiesta dello Stato ospitante in tal senso. Così, ad esempio, per la missione *Eujus Lex* in Iraq (v. art. 7 dell'azione comune 2005/190/PESC del 7 marzo 2005 [GU L 62, 9.3.2005]) o per le due missioni presso l'Autorità nazionale palestinese, la *EUPOL Copps* (v. art. 9 dell'azione comune 2005/797/PESC del 14 novembre 2005 istitutiva della *European Union Co-ordinating Office for Palestinian Police Support* [GU L 300, 17.11.2005]) e l'*EU BAM Rafah* (v. art. 8 dell'azione comune 2005/889/PESC del 12 dicembre 2005 istitutiva della *European Union Border Assistance Mission at Rafah Crossing Point in Palestinian Territories* [GU L 327, 14.12.2005]).

³⁰ Si tratta di una precisazione contenuta in numerosi preamboli degli accordi, tesa a puntualizzare che la finalità dei privilegi e delle immunità previsti nell'accordo non è recare beneficio ai singoli, bensì alla missione e alla sua attività.

³¹ Si tratta della Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche, conclusa a Vienna il 18 aprile 1961 ed entrata in vigore il 24 aprile 1964. La convenzione viene richiamata in tutti gli accordi *ex art.* 24, tranne in quelli conclusi con l'Indonesia per l'*Aceh Monitoring Mission*, non essendo questo Paese parte della stessa. Per cui, nell'accordo concluso ai fini dell'avvio dell'*Aceh Monitoring Mission* è richiamata la Convenzione di New York sulle missioni speciali del 1969, cui è rinviata la disciplina dei privilegi e delle immunità della missione di monitoraggio (v. lettera del governo indonesiano [GU L 288, 29.10.1005]), della quale l'Indonesia è parte. Va precisato che il confronto tra gli articolati delle due convenzioni porta agevolmente a constatare come le missioni diplomatiche e quelle speciali (e i relativi corpi del personale) godano dei medesimi privilegi ed immunità, che, in sintesi, sono quelli di cui alla Convenzione del 1961, la quale, come affermato dalla Corte internazionale di giustizia nel caso dei diplomatici americani tenuti in ostaggio a Teheran (sentenza del 24 maggio 1980, in *Recueil*, 1980, p. 3 ss.), corrisponde largamente al diritto consuetudinario in materia. Infine, si segnala che l'accordo concluso con la Macedonia per l'operazione militare *Concordia* (GU L 82, 29.3.2003) non la assimila espressamente ad una missione diplomatica o speciale, salvo poi indicare dei privilegi e delle immunità che sono

parte delle proprie autorità locali. Quale conseguenza, gli uffici, i mezzi di trasporto, gli archivi e la corrispondenza della missione sono inviolabili e i suoi beni non possono essere oggetto di provvedimenti esecutivi. Alla missione e agli Stati che vi partecipano è concessa l'esenzione da dazi o da altre restrizioni nel caso di importazione, acquisto *in loco*, esportazione o altra modalità di disposizione di beni necessari allo svolgimento delle attività istituzionali. Al personale della missione sono attribuiti i privilegi e le immunità previsti per gli agenti diplomatici³². Gli accordi precisano che il personale tecnico amministrativo gode di uno *status* equivalente a quello del personale amministrativo e tecnico impiegato nelle ambasciate in conformità della Convenzione di Vienna del 1961³³ e che al personale locale sia concesso lo *status* che la stessa convenzione attribuisce agli agenti locali impiegati nelle sedi diplomatiche³⁴.

Lo Stato ospitante è tenuto a rispettare il carattere unitario e internazionale della missione e la sua autonomia di funzionamento³⁵ e deve altresì cooperare con essa nella misura necessaria per farle conseguire gli obiettivi per i quali viene dispiegata³⁶. A tale fine gli accordi prevedono una serie di adempimenti posti in capo allo Stato ospitante e riguardanti questioni quali l'accesso del personale della missione a strutture della parte ospitante e ad informazioni in suo possesso³⁷, la libertà di circolazione dei mezzi della missione e del suo personale³⁸, il diritto di

sostanzialmente quelli previsti dalla Convenzione del 1961 e citare la stessa convenzione in materia di *status* del personale. Alla luce di quanto detto, si deve ritenere che, in tutti i casi, le missioni di pace dell'Unione europea abbiano posseduto e posseggano lo *status* di missione diplomatica, anche quando ciò non è affermato o quando gli accordi fanno riferimento alla Convenzione di New York del 1969.

³² Artt. 29-35 della Convenzione del 1961, che riguardano, in sintesi, l'invulnerabilità personale (art. 29) e domiciliare (art. 30), l'immunità dalla giurisdizione, salvo alcune eccezioni per quelle civile e amministrativa (art. 31), l'esenzione fiscale (art. 34) e, infine, l'esenzione da ogni prestazione personale, da ogni servizio pubblico e da oneri militari (art. 35).

³³ Art. 37 della convenzione, per il quale il personale amministrativo e tecnico della missione (e i familiari conviventi) che non abbia la residenza permanente nello Stato accreditante goda dei privilegi e delle immunità previste per l'agente diplomatico, compresa l'esenzione dai dazi doganali per gli oggetti importati in occasione del primo stabilimento, art. 40, c. 2, che dispone sul diritto di passaggio di detto personale sul territorio dello Stato accreditante.

³⁴ Deve trattarsi del personale di servizio presso la missione di cui all'art. 1, lett. c) e g), della citata Convenzione del 1961. Lo *status* a cui si fa riferimento è disciplinato dall'art. 37, c. 3, per il quale "I membri del personale di servizio della missione, che non sono cittadini dello Stato accreditario nè vi hanno la residenza permanente, godono dell'immunità per gli atti compiuti nell'esercizio delle loro funzioni, dell'esenzione dalle imposte e tasse sui salari che ricevono per i loro servizi e dell'esenzione prevista nell'articolo 33", norma, quest'ultima, che attiene all'esenzione dalle norme in materia di sicurezza sociale in vigore nello Stato accreditario.

³⁵ Trattasi di una disposizione generalizzata negli accordi conclusi con gli Stati ospitanti.

³⁶ Corollari di tale disposizione sono la possibilità, prevista nella maggior parte degli accordi, che il capo missione e la parte ospitante si consultino regolarmente ad ogni livello appropriato e che quest'ultima nomini un ufficiale di collegamento presso la missione.

³⁷ Trattasi, anche in questo caso, di disposizione generalizzata.

³⁸ I mezzi sono esonerati dalle formalità doganali al momento del loro arrivo nel territorio di svolgimento della missione, sono esentati dall'immatricolazione obbligatoria, possono circolare in esenzione dal pagamento di pedaggi stradali e chi li conduce può farlo con la patente già posseduta. Per il personale, gli accordi prevedono che la parte ospitante ne faciliti gli spostamenti, gli ingressi e le uscite nel e dal territorio della parte ospitante in esenzione dalla legislazione in materia di registrazione e controllo degli stranieri, prescrivendo il tipo di documento da possedere (in genere il passaporto o un documento rilasciato dal Paese d'origine o dall'Unione). Vale la pena segnalare che nell'accordo relativo all'operazione militare *Concordia* (art. 4, p. 7), tale libertà di circolazione appare limitata, o quantomeno sottoposta ad onere; gli spostamenti massicci organizzati di personale, equipaggiamento e veicoli, devono infatti essere annunciati preventivamente al gruppo congiunto di coordinamento istituito per esaminare le richieste di indennizzo in seguito a decesso, ferite, danni o perdite derivanti da attività *off-duty*. Si ripropone una questione che è già sorta a proposito delle attività di mantenimento della pace delle Nazioni Unite, per un approfondimento delle quali si fa rinvio a A. Di Blase, *The role of the Host State's Consent with regard to non-coercive actions by the United Nations*, in A. Cassese (ed.), *United Nations peacekeeping Forces, Legal Essays*, Alphen aan den Rijn, 1978, p. 62. Si deve ritenere che tale disposizione trovi ragione in esigenze di natura organizzativa.

comunicazione illimitata³⁹ e il sostegno nella ricerca o la messa a disposizione a titolo gratuito di locali nei quali fissare la sede della missione⁴⁰. Lo Stato ospitante, infine, ha la piena responsabilità della protezione della missione e del suo personale⁴¹ e consente e sostiene gratuitamente le attività connesse all'evacuazione medica.

Alla missione e al suo personale fanno capo alcuni doveri, il cui rispetto risponde all'esigenza di mantenere la natura imparziale dei compiti ad essa assegnati e la legittimità del suo operato. La missione non può intraprendere azioni o attività incompatibili con la sua natura imparziale ed internazionale e deve altresì rispettare le leggi locali⁴². Devono essere inoltre assolti alcuni obblighi di comunicazione verso la parte ospitante, con riguardo all'indicazione delle sedi, all'identità del capo missione e alla consistenza del personale. La missione garantisce inoltre l'adempimento delle disposizioni relative all'identificazione delle sedi, dei mezzi e del personale⁴³ e il rispetto delle norme in materia di abbigliamento ed armi. Alcuni accordi, inoltre, contengono la previsione, che più che un precetto è un'esortazione, secondo la quale la missione si sforza, per quanto possibile, di ricorrere a contratti locali per la fornitura dei beni e servizi e per l'impiego del personale⁴⁴.

Ulteriori disposizioni riguardano, infine, aspetti quali il mandato e l'organizzazione della missione, la riparazione dei danni provocati nel territorio della parte ospitante e la possibilità di concludere degli accordi amministrativi integrativi dell'accordo concluso con lo Stato ospitante.

³⁹ Si tratta di una disposizione generalizzata, che è formulata in due modi; o tale diritto consiste nell'accesso ai sistemi di comunicazione a tariffe agevolate (v. gli accordi relativi alle missioni *EUMM* ed *EUPM*) o nella possibilità di installare le necessarie attrezzature.

⁴⁰ Trattasi, ancora una volta, di disposizione generalizzata.

⁴¹ Si tratta di una disposizione che ha il medesimo contenuto in tutti gli accordi. Le misure necessarie e le disposizioni specifiche per la protezione, l'incolumità e la sicurezza della missione e dei suoi membri sono concordati con il capo missione prima della loro attuazione. La disposizione in esame non è presente in due accordi: quello concluso con la Macedonia per l'operazione militare *Concordia* (GU L 82, 29.3.2003) e quello concluso con il Gabon per i fini dell'operazione militare *Eufor RD Congo* (GU L 187, 8.7.2006), entrambi conclusi con Stati ospitanti per i fini di operazioni militari. In effetti, la natura dell'intervento suggerisce anche una certa autonomia di difesa, considerato che si tratta di interventi armati, che di norma si inseriscono in contesti in cui è difficile che il sovrano possa garantire l'incolumità di forze militari straniere. Quanto alla sicurezza e all'ordine interno alla missione, solo tre accordi contengono una disposizione relativa alla polizia militare. Si tratta dei citati accordi con la Macedonia (art. 11) e il Gabon (art. 13), nonché l'accordo concluso sempre con la Macedonia per la missione di polizia *Proxima* (art. 8 [GU L 16, 23.1.2004]).

⁴² La disposizione è generalizzata, ma con formulazioni più o meno dettagliate a seconda dell'accordo considerato. Nell'accordo relativo a *Proxima* è precisato che l'obbligo del rispetto della legislazione locale riguarda anche le norme "riguardanti la protezione dell'ambiente, della natura e del patrimonio culturale" (art. 2), mentre nell'accordo per *Concordia* è precisato che le forze dell'Unione devono osservare le convenzioni internazionali e le leggi della parte ospitante in materia di tutela dell'ambiente, gestione dei rifiuti, prevenzione dell'inquinamento acustico, radioprotezione, salvaguardia della natura, patrimonio naturale, patrimonio culturale protetto e utilizzazione sostenibile delle risorse naturali e anche le convenzioni internazionali e le leggi macedoni in materia di tutela del patrimonio culturale e dei valori culturali (art. 9). Ancora, l'accordo per l'*AMM* (GU L 288, 29/10/2005) puntualizza che la missione dovrà rispettare "le leggi e le regolamentazioni locali della provincia di Nanggroe Aceh Darussalam", nella quale è previsto che svolga la propria attività, anche se l'accordo contiene una norma di più ampio respiro, per la quale la missione è tenuta al rispetto della sovranità, dell'integrità territoriale, dell'unità nazionale e dell'indipendenza politica della Repubblica di Indonesia, conformemente alla Carta delle Nazioni Unite (art. 2).

⁴³ Identificazione che nel caso della missione comporta l'utilizzo della bandiera, nel caso dei mezzi l'uso di contrassegni ed insegne e, infine, nel caso delle persone il possesso di tessere di riconoscimento.

⁴⁴ V., ad esempio, l'art. 10 dell'accordo concluso con la Georgia per la missione *Eujust Themis* (GU L 389, 30.12.2004).

Quanto agli aspetti organizzativi, negli accordi relativi alle prime missioni dell'Unione europea sono state codificate norme relative al mandato⁴⁵, all'organizzazione interna⁴⁶ e al concatenamento delle responsabilità⁴⁷, nonostante fossero aspetti già regolati dall'azione comune istitutiva della missione⁴⁸. Tali norme non sono state più incluse negli accordi relativi alle missioni successive e la ragione di tale scelta dovrebbe risiedere nel loro carattere riproduttivo. Si deve infatti ritenere che i contenuti dell'azione comune istitutiva della missione, che è atto presupposto rispetto all'accordo, fossero noti allo Stato ospitante al momento della conclusione dell'accordo sullo *status* della missione e ciò sarebbe confermato dai riferimenti all'azione comune contenuti nei vari preamboli e nelle definizioni. Di conseguenza, è probabile che tali norme siano state considerate di valore riproduttivo, quindi di scarsa utilità per il funzionamento della missione.

Negli accordi relativi alle missioni successive hanno invece trovato spazio nuove disposizioni, aventi carattere specifico e legato ad aspetti pratici della missione, la cui codificazione sembra essere il frutto di esperienze condotte sul campo. Tale sembra essere, ad esempio, la disposizione relativa ai poteri del capo missione nell'ipotesi di decesso di membri del personale delle missioni, sostanzialmente riconducibili al rimpatrio della salma e degli effetti personali⁴⁹.

Sembrerebbe quindi che il testo degli accordi che l'Unione conclude con i sovrani territoriali si sia col tempo spogliato di norme riproduttive e superflue, se così si possono definire, per arricchirsi di aspetti tecnici ed operativi più utili ai fini del funzionamento della missione. La tendenza nella stesura degli articolati di questi accordi è quindi verso la fissazione di una disciplina che, prestando attenzione agli aspetti tecnico-operativi, salvaguardi il più possibile la missione, il suo personale e le finalità perseguite. Questo è sintomo di efficienza, cura e attenzione per la riuscita degli interventi della politica di sicurezza e indica come le modifiche al testo degli accordi corrispondano ad una maggiore maturità degli articolati.

Altro aspetto regolato dagli accordi conclusi con gli Stati ospitanti attiene alle richieste di indennizzo a seguito di decesso, ferite, danni o perdite. La questione trae origine dalla necessità di regolare un aspetto delle attività delle missioni di pace, il cui svolgimento, soprattutto se sono armate, comporta un connaturato margine di rischio⁵⁰. Sul punto, la norma contenuta negli accordi distingue due ipotesi. La prima riguarda le richieste per decessi e danni derivanti da attività connesse con disordini civili o con la protezione della missione e del suo personale oppure accessorie alle esigenze operative della stessa missione. Secondo quanto previsto dalla norma, questi danni non sono mai rimborsabili, né dall'Unione europea o dalle sue istituzioni, né dagli Stati membri e terzi⁵¹, in quanto si tratta di attività di servizio, per lo svolgimento delle quali le parti accettano di sopportare il citato margine di rischio.

⁴⁵ Art. 1 degli accordi conclusi con Repubblica federale di Jugoslavia, Macedonia e Albania per la missione di osservazione *EUMM* (rispettivamente GU L 125, 5.5.2001; L 241, 11.9.2001; L 93, 10.4.2003) e art. 1 dell'accordo concluso con la Bosnia per la missione di polizia *EUPM* (GU L 293, 29.10.2002).

⁴⁶ Art. 3 dei tre accordi relativi alla missione di osservazione *EUMM* e art. 2 dell'accordo per la missione di polizia *EUPM*.

⁴⁷ Art. 5 dei tre accordi relativi alla missione di osservazione *EUMM* e art. 3 dell'accordo per la missione di polizia *EUPM*.

⁴⁸ Sempre con riferimento alle missioni *EUMM* (azione comune 2000/811/PESC [GU L 328, 23.12.2000]) e *EUPM* (2002/210/PESC [GU L 70, 13.3.2002]), il mandato è regolato dagli artt. 1 delle azioni comuni, l'organizzazione interna dagli artt. 3 e il concatenamento delle responsabilità rispettivamente dagli artt. 4 per l'*EUMM* e 6-7 per l'*EUPM*.

⁴⁹ V., per tutti, art. 12 dell'accordo concluso con il Congo per la missione di polizia *EUPOL Kinshasa* (GU L 256, 1.10.2005).

⁵⁰ In altre parole, si tratta di fornire una risposta giuridica, in termini di responsabilità, ai "concreti rischi del compimento di atti lesivi che tali operazioni naturalmente comportano". L'espressione, utilizzata per analoghi interventi delle Nazioni Unite, è di S. Dorigo, *Imputazione e responsabilità internazionale per l'attività delle forze di peacekeeping delle Nazioni Unite*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 2002, p. 904 e si può estendere alle attività poste in essere dall'Unione europea, a ragione della sostanziale identità tra i primi e le seconde. Sul punto, v. anche A. Carlevaris, *cit.*, p. 684.

⁵¹ In alcuni accordi si fa riferimento alla non rimborsabilità dei danni da parte degli Stati membri e degli Stati terzi che partecipano alla missione (art. 13 dell'accordo relativo all'operazione militare

Quanto alla seconda ipotesi, sono riuniti in via residuale tutti gli altri casi di richieste di indennizzo, chiaramente non legati alle attività di servizio, per i quali è prevista la possibilità di riparazione, previo esame della richiesta. Questo esame è effettuato, a seconda dei casi, dalle parti in separata sede⁵², da una commissione congiunta composta da rappresentanti della missione e dello Stato ospitante⁵³ oppure da parte del solo capomissione⁵⁴. Qualora si pervenga ad indennizzo, questo viene liquidato previo accordo o consenso dello Stato il cui personale di appartenenza ha determinato il danno⁵⁵. La disposizione prevede quindi la riparazione dei soli danni provocati da attività *off-duty*, per i quali è previsto che si possa procedere ad accertamento della responsabilità e alla successiva liquidazione dell'indennizzo. Va osservato che la responsabilità è posta in capo allo Stato di appartenenza della persona che ha materialmente provocato il danno, probabilmente a ragione del fatto che nel momento in cui viene posta in essere un'attività *off-duty* si sfilaccia il legame organico tra il personale e la missione. Quindi il compimento dell'attività compiuta al di fuori dello spirito e del mandato della missione di pace esclude qualsiasi coinvolgimento dell'Unione europea e fa sorgere invece la responsabilità dello Stato di appartenenza del soggetto che ha cagionato il danno.

Concordia e l'art. 14 dell'accordo relativo alla missione di polizia *Proxima*), in altri casi si fa riferimento anche alle Istituzioni (art. 13 dell'accordo relativo alla missione sullo stato di diritto *Eujust Themis* e l'art. 14 dell'accordo relativo alla missione di polizia *EUPOL Kinshasa*), mentre in altri ancora si fa cenno ad una generica mancanza di responsabilità per la missione e il suo personale (Così l'art. 16 dell'accordo sulla missione di osservazione *AMM*, per il quale non c'è responsabilità per il governo indonesiano, gli stati d'origine e la missione e art. 15 dell'accordo col Gabon per l'operazione militare *Eufor RD Congo*, per il quale la forza e il personale non sono responsabili per danni provocati da attività relative alla sua protezione).

⁵² V. gli accordi e le norme richiamate nella nota precedente.

⁵³ V. l'art. 13 dell'accordo relativo alla operazione militare *Concordia* e, per il secondo grado di esame della richiesta, l'art. 16 dell'accordo relativo all'*AMM* e l'art. 15 dell'accordo per l'*Eufor RD Congo*. In quest'ultimo caso, si segnala che la norma precisa quale seguito debba avere la mancata soluzione della controversia nell'ambito della commissione per le richieste di indennizzo. Per le richieste di indennizzo di importo fino a 40000 € la controversia viene composta di per via diplomatica tra lo Stato ospitante e i rappresentanti dell'UE, mentre per le richieste di indennizzo di importo superiore la controversia è sottoposta a un'istanza arbitrale, le cui decisioni sono vincolanti. L'istanza arbitrale è composta di tre arbitri, di cui uno nominato dallo Stato ospitante, uno dalla missione e il terzo in modo congiunto. Interessante è la disposizione che sancisce che la mancata nomina, entro due mesi, dell'arbitro di parte o il mancato raggiungimento di un accordo sull'arbitro di nomina congiunta, porti all'intervento del Presidente della Corte di giustizia dell'Unione, che effettuerà la nomina mancante. È la prima volta che la Corte di giustizia "entra" in un accordo *ex art. 24 TUE*, peraltro con un ruolo decisivo, per quanto eventuale e sostitutivo dell'inattività delle parti. Ciò costituisce una novità. Sia perché negli accordi *ex art. 24* non emerge alcun ruolo della Corte, nemmeno nella veste di giudice internazionale, sia perché, più in generale, la Corte nel secondo pilastro non ha una competenza, se non quella prevista dall'art. 47 TUE. Trattasi di una presenza interessante, che potrebbe essere ripetuta in altri accordi *ex art. 24*, ma che, per i termini in cui si propone, non autorizza a precludere ben più interessanti funzioni della Corte nel secondo pilastro. Ciò detto, si ripropone in questa disposizione il meccanismo di soluzione di controversie previsto dai parr. 51-4 del *model di status-of-forces-agreement* delle Nazioni Unite, con la differenza che la mancata nomina del presidente della commissione arbitrale comporta l'intervento sostitutivo del Presidente della Corte internazionale di giustizia. Sul punto, A. Carlevaris, *cit.*, p. 675. Per chiudere sulla commissione per le richieste di indennizzo e dell'istanza arbitrale, l'accordo concluso con il Gabon prevede che il mandato, le procedure applicabili e le condizioni di presentazione delle richieste di indennizzo siano definiti con accordo amministrativo concluso tra la missione e le autorità amministrative dello Stato ospitante. Si segnala, a margine, che la modalità della commissione mista è propria anche dell'esperienza delle Nazioni Unite (par. 51-3 del *model*). Sul punto, M. Bothe, *cit.*, p. 692.

⁵⁴ V. l'art. 14 dell'accordo relativo alla missione *Proxima*, l'art. 13 dell'accordo per la missione *Eujust Themis* e l'art. 14 dell'accordo per la missione di polizia *EUPOL Kinshasa*. Anche in questo caso le procedure per l'esame e la definizione delle richieste sono oggetto di accordi integrativi.

⁵⁵ Negli accordi relativi alle missioni all'*AMM* (art. 16) e all'*Eufor RD Congo* (art. 15), però, si precisa che la commissione competente in secondo grado sulle richieste di indennizzo assume la decisione di comune accordo, senza alcun riferimento al consenso dello Stato di appartenenza del personale che ha cagionato il danno nel caso di effettiva erogazione dell'indennizzo.

Se ciò appare lineare sotto il profilo dell'imputabilità dei comportamenti lesivi, va osservato che la disposizione non giovi al ruolo che l'Unione europea intende giocare avviando le missioni di pace. Come si vedrà, le missioni possono essere considerate interventi di paternità dell'Unione europea, la quale, in questo modo, svolge un ruolo attivo sulla scena internazionale, che è foriero di interessanti sviluppi su diversi fronti, non ultimo quello della sua soggettività giuridica. La disposizione, nel chiamare in causa gli Stati membri, deresponsabilizza totalmente l'Unione europea rispetto a fatti dannosi accaduti nell'ambito della missione che ha istituito ed avviato. Non si può in proposito non osservare che sarebbe stato preferibile prevedere almeno la sopportazione finanziaria degli indennizzi per attività *off-duty* in capo all'Unione europea, la quale avrebbe poi potuto rivalersi sullo Stato di appartenenza della persona che ha tenuto il comportamento dannoso⁵⁶.

Concludendo con gli accordi conclusi con gli Stati ospitanti, un'ulteriore disposizione prevede che il capo missione e le autorità amministrative locali possano concludere accordi amministrativi integrativi in ordine agli aspetti attuativi dell'accordo⁵⁷.

Terminato l'esame degli articolati, è ora possibile svolgere alcune considerazioni di contesto.

La prima riguarda la circostanza che la disciplina giuridica in essi contenuta fa emergere la "paternità" dell'Unione europea rispetto alle missioni di pace di cui si fissa lo *status*. Sul punto, va previamente precisato che la paternità delle missioni, prima che dagli accordi conclusi con gli Stati ospitanti, emerge dal quadro giuridico specifico della politica di sicurezza. È infatti noto che gli sviluppi della politica di sicurezza avviati a partire dal Consiglio europeo di Colonia del giugno 1999⁵⁸ hanno portato non solo alla istituzione di un quadro organizzativo dedicato a tale

⁵⁶ Poiché lo Stato terzo riconosciuto responsabile eroga l'indennizzo (come si avrà modo di vedere nel paragrafo successivo), sarebbe stato possibile prevedere che tale liquidazione avvenisse a favore dell'Unione europea, nel caso in cui avesse preventivamente indennizzato i danneggiati.

⁵⁷ V., ad esempio, gli accordi relativi all'operazione *Concordia* (art. 16) e alle missioni *Proxima* (art. 17), *Eujust Themis* (art. 16), *AMM* (art. 19) ed *EUPOL Kinshasa* (art. 17).

⁵⁸ Sulla politica di sicurezza e il suo iter evolutivo, v. A. Missiroli, *Difesa atlantica, sicurezza europea: «l'iniziativa» britannica e il futuro della PESC*, in *Europa Europe*, 1999, p. 85 ss; Morviducci C., *Politica estera e di sicurezza comune*, cit., pp. 416 ss.; A. Missiroli, *CFSP, defence and flexibility*, ISS-WEU, Paris, 2000, p. 20; A. Rossi, F. Tullio, *Sicurezza europea e gestione costruttiva dei conflitti*, in *Europa Europe*, 2001, n. 2-3, p. 222 ss.; A. Missiroli, *La politica estera e di sicurezza comune fra NATO e Unione europea*, cit., p. 393 ss.; M. Neri Gualdesi, *La costruzione della politica di sicurezza e difesa comune*, in *Europa Europe*, 2001, n. 1, p. 135 ss.; C. Morviducci, *La PECSO: verso una politica di difesa europea?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, p. 1130 ss.; Wessel R., *The EU as a black widow: Devouring the WEU to give birth to a European Security and Defence Policy*, in V. Kronenberger (ed.), *The EU and the international legal order: discord or harmony?*, The Hague, 2001, p. 405 ss.; L. Marini, *La politica estera e di sicurezza dell'Unione europea*, cit., p. 383 ss.; F. Nkundabagenzi, C. Pailhe, V. Peclow, *L'union européenne et la prévention des conflits. Concepts et instruments d'un nouvel acteur*, Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), Bruxelles, 2002; P. Rosa, cit., p. 276 ss.; A. Missiroli, *The European Union: just a regional peacekeeper?*, cit., p. 493 ss.; M. Clementi, cit.; A. Martino, *L'Italia e la PESD*, in *La Comunità internazionale*, 2004, p. 195 ss.; A. Cagiati, *L'Europa e i rapporti transatlantici*, in *Affari esteri*, 2004, p. 148-151; A. Missiroli, *Gli strumenti della politica di difesa dell'UE*, intervento al Convegno *Verso una nuova politica estera e di difesa europea: nuovi strumenti e nuove prospettive nei rapporti con la NATO e con l'ONU*, Università di Bologna, 29 novembre 2004; N. Gnesotto (ed.), *EU Security and Defence Policy*, ISS, Parigi, 2004; A. Treacher, *From civilian power to military actor: the EU's reistable transformation*, in *European Foreign Affairs Review*, 2004, p. 49; A. Bajec, *Sulla scia di St. Malo: il cammino verso la PECSO dal 1998 al 2000*, in *La Comunità internazionale*, 2003, p. 451 ss.; A. Alemanno, *Profili storici, istituzionali e normativi della politica europea di sicurezza e difesa*, in P. Mariani (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea*, Milano, 2005, p.185 ss.; R. Khol, *Civil-Military Co-ordination in EU crisis management*, in A. Nowak (ed.), *Civilian crisis management: the EU way*, Chaillot paper 90, ISS, Paris, 2006, p. 123. Infine, v. l'intero volume N. Ronzitti (a cura di), *Le forze di pace dell'Unione europea*, Roma, 2005, saggi di R. Matarazzo (*Le strutture istituzionali della Pesd*, p. 21 ss.), M. Roscini (*L'articolo 17 del Trattato sull'Unione europea e i compiti delle Forze di pace*), p. 49 ss., R. Ferretti (*Capacità operative e impiego delle Forze di pace*, p. 81 ss.), R. Romano (*Comando e controllo delle Forze di pace dell'Ue*, p. 113 ss.),

politica⁵⁹, ma anche all'attività di formazione di una forza armata autonoma e al reperimento, mediante il noto l'accordo di *Berlin plus*⁶⁰, di risorse militari e logistiche aggiuntive da utilizzare qualora richiesto dalla natura "impegnativa" dell'intervento da porre in essere.

Ciò detto, le missioni sono istituite, organizzate e gestite in modo unitario e sotto la responsabilità dell'Unione europea nell'ambito di questo quadro giuridico. Questi interventi vengono infatti istituiti con azione comune adottata dal Consiglio dei ministri e, in seguito, organizzate e gestite dagli organi della politica di sicurezza. Quanto all'azione comune, va precisato che con tale atto il Consiglio dell'Unione istituisce la missione, ne traccia il mandato, la organizza, la finanzia⁶¹ e la coordina con l'azione comunitaria⁶², rinviando agli accordi

M. Comelli (*Gli interventi dell'Unione europea e la cooperazione con la Nato*, p. 137 ss.) e dello stesso curatore (*L'applicabilità del diritto internazionale umanitario*, p. 165 ss).

⁵⁹ Ci si riferisce al Comitato politico e di sicurezza (CoPS), al Comitato militare (CM) e allo Stato Maggiore (SM). Il CoPS, unico dei tre che sarà poi istituzionalizzato con il Trattato di Nizza (art. 25 TUE), è stato istituito con Decisione del Consiglio del 22 gennaio 2001 che istituisce il comitato politico e di sicurezza 2001/78/PESC (GU L 27, 30.1.2001). L'allegato alla decisione (approvato dal Consiglio europeo di Nizza, poi divenuto allegato alla decisione) indica ruolo, modalità e funzioni dell'organo. Il CoPS si configura come l'organo di vertice delle strutture *ad hoc*, sia perché è composto da rappresentanti a livello di alti funzionari e/o ambasciatori degli Stati membri, sia per la competenza a trattare, sotto l'autorità del Consiglio, il controllo politico e la direzione strategica delle missioni. Il CM è stato istituito con Decisione del Consiglio del 22 gennaio 2001 che istituisce il comitato militare dell'Unione europea 2001/79/PESC (GU L 27, 30.1.2001). L'allegato alla decisione (approvato dal Consiglio europeo di Nizza, poi divenuto allegato alla decisione) indica missione e funzioni dell'organo. Trattasi di un organo tecnico, composto dai Capi di Stato maggiore della difesa o dai loro delegati militari, avente compiti di consulenza militare al CoPS e di direzione militare dello Stato Maggiore. Infine, lo SM (o EUMS) è stato istituito con Decisione del Consiglio del 22 gennaio 2001 che istituisce lo Stato maggiore dall'Unione europea 2001/80/PESC (GU L 27, 30.1.2001). L'allegato alla decisione (approvato dal Consiglio europeo di Nizza, poi divenuto allegato alla decisione) indica missione e funzioni dell'organo, poi ampliati con Decisione 2005/395/PESC del Consiglio, del 10 maggio 2005, che modifica la decisione 2001/80/PESC che istituisce lo Stato maggiore dell'Unione europea (GU L 132, 26.5.2005). Si tratta di un altro organo tecnico, con compiti di consulenza e sostegno in campo militare, compresa l'esecuzione delle missioni, nell'ambito delle quali, in particolare, assicura il tempestivo allarme, la valutazione della situazione, la pianificazione strategica e l'identificazione delle forze europee nazionali e multinazionali da impiegare. V. anche decisione dell'Alto rappresentante per la PESC dell'8 giugno 2001 relativa all'attuazione della decisione istitutiva dello SM (GU L 155, 12.6.2001), che ne fissa l'operatività a partire dall'11 giugno 2001.

⁶⁰ Testo al link <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm>.

⁶¹ Il quadro generale del sistema di finanziamento delle operazioni di gestione delle crisi è dato dall'art. 28 TUE e dall'Accordo Interistituzionale, del 6 maggio 1999, tra il Parlamento Europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio (GU C 172, 18.6.1999). In sintesi, le missioni civili del primo pilastro (più che altro l'organizzazione di elezioni) e quelle civili del secondo vengono coperte dal bilancio comunitario *in toto*. Per il finanziamento di queste ultime, in particolare, l'atto del secondo pilastro che istituisce la missione è affiancato, per l'aspetto finanziario, da una decisione della Commissione che attiva la linea di bilancio B-7 (relazioni esterne dell'Unione), che, a differenza della linea B-8 (PESC), non deve essere negoziata con il Parlamento europeo (sul punto, Missiroli, *Più euro per la sicurezza europea*, in *Il Mulino*, 2003, p. 535). Quanto alle operazioni militari del secondo pilastro, queste non beneficiano della copertura finanziaria comunitaria. Ai sensi dell'art. 28 TUE, infatti, soltanto le spese che possono essere attribuite alle Istituzioni europee sono coperte con apposita linea di bilancio del Consiglio (si tratta di spese amministrative), mentre le spese operative sono imputate agli Stati membri secondo un criterio che utilizza come indicatore il PIL o altro criterio eventualmente stabilito dallo stesso Consiglio, salva la possibilità che lo stesso organo decida, con apposita decisione assunta all'unanimità, di imputare anche le spese operative al bilancio comunitario. Sull'argomento, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament financing of civilian crisis management operations*, Brussels, 28.11.2001, COM(2001) 647 final, allegato II (*Financing of crisis management operations*), p. 12 e, per la dottrina, A. Missiroli, *Paying for EU crisis management*, Newsletter ISS n. 2, ISS, Paris, 2002 e, dello stesso autore, *Euros for ESDP: financing UE operations*, cit., e *Money Matters: Financing EU Crisis Management*, in A. Deighton (ed.), *Securing Europe? Implementing the European Security Strategy*, Zurich, 2006. Per il finanziamento delle operazioni militari, in particolare, D. Scannell, *Financing ESDP military operations*, in *European Foreign Affairs Review*, 2004, p. 529 ss..

internazionali gli aspetti che devono essere definiti con lo Stato o gli Stati che ospitano l'intervento e quelli che vi partecipano.

Una volta istituita dal Consiglio, la gestione della missione passa agli organismi appartenenti al quadro organizzativo della politica di sicurezza, ovvero il Comitato Politico e di Sicurezza (CoPS), lo Stato Maggiore (SM) e il Comitato Militare (CM). Mentre il CoPS assume il controllo politico sull'attuazione delle decisioni del Consiglio dei ministri e la direzione strategica della missione, gli altri due organi assumono un ruolo di consulenza, ciascuno per la propria competenza⁶². Il CoPS, che può essere autorizzato dal Consiglio dei ministri a prendere le decisioni appropriate in merito al controllo politico e alla direzione strategica dell'operazione *ex art. 25 TUE*⁶⁴, quindi può compiere scelte rilevanti per l'avvio della missione, tra le quali l'accettazione del contributo degli Stati terzi⁶⁵. Una volta avviata, la gestione quotidiana della missione spetta al Comitato dei contributori e al capomissione/comandante dell'operazione, la cui nomina spetta allo stesso Consiglio dei ministri⁶⁶. Le attività vengono materialmente poste in essere sotto il comando del capomissione/comandante dell'operazione, il quale riferisce al Consiglio dei ministri per mezzo dell'Alto Rappresentante e, laddove presente, del Rappresentante speciale dell'Unione⁶⁷.

A tali considerazioni di carattere istituzionale va aggiunto che la disciplina giuridica contenuta negli accordi aggiunge conferme rispetto alla "paternità" delle missioni di pace. In tale direzione, si rammentano alcune disposizioni che qualificano l'intervento come appartenente all'Unione europea. Si tratta delle norme iniziali degli accordi, che dispongono sull'ambito d'applicazione e sulle definizioni utili alla loro lettura. Queste norme indicano che l'accordo si applica alle forze dirette dall'Unione o alla missione "dell'Unione europea", a seconda che si tratti, rispettivamente, di operazioni militari o missioni civili. In entrambi i casi è chiarito che l'intervento è istituito dall'Unione e dalla stessa attuato, anche attraverso la nomina, da parte del Consiglio, del capomissione, che occupa la posizione apicale della parte operativa della catena di comando. Gli Stati sono indicati al solo fine di differenziare la loro presenza rispetto a quella dell'Unione, ma ciò che emerge è che tale distinzione porta all'attribuzione della missione all'Unione stessa. Infatti, gli accordi relativi alle operazioni militari indicano, oltre agli elementi di comando dell'Unione, i "contingenti nazionali" o gli "elementi/unità nazionali" che

⁶² La disposizione prevede che il Consiglio prenda atto che la Commissione intende dirigere la propria azione al conseguimento degli obiettivi indicati in azione comune attraverso l'adozione di misure di competenza comunitaria. La disposizione costituisce una "clausola di stile" (così C. Novi, *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, cit., p. 198-9), che viene quasi sempre inserita negli atti della politica estera e di sicurezza comune e la cui funzione è di ribadire che la coerenza esterna dell'azione dell'Unione richiesta dall'art 3 TUE deve essere realizzata nel rispetto delle competenze dei diversi pilastri.

⁶³ Lo SM opera prima dell'avvio della missione, al fine di verificarne la fattibilità dell'operazione, mentre il CM interviene successivamente e sulla conduzione delle attività sul territorio.

⁶⁴ Sulla natura giuridica degli atti del CoPS, si rinvia a C. Focarelli, *Integrazione europea e difesa comune*, in N. Ronzitti (a cura di), *Il diritto dei trattati nelle attività di interesse delle Forze armate*, Roma, p. 178 ss.

⁶⁵ A tale fine istituisce il Comitato dei contributori. Trattasi di un altro organismo ideato per i fini della politica di sicurezza. Esso riunisce gli Stati che offrono risorse alla singola missione e realizza il principio per cui tutti gli Stati terzi partecipanti ad una missione godono degli stessi diritti ed obblighi degli Stati membri nella conduzione delle operazioni. Le funzioni di quest'organismo sono state cristallizzate nelle conclusioni dei Consigli europei di Nizza del dicembre 2000 (punto C, Allegato VI dell'Allegato VI alle Conclusioni) e di Bruxelles dell'ottobre 2002 (Allegato II alle Conclusioni) e attengono alla definizione dei piani operativi iniziali e dei preparativi militari, alla presa di parte delle decisioni relative alla conduzione delle operazioni di una missione e a funzioni consultive, rispetto al CoPS e al Comitato Militare, su questioni relative alla pianificazione della cessazione dell'operazione e del ritiro delle forze armate.

⁶⁶ Il Consiglio dei ministri può comunque autorizzare il CoPS ad effettuare detta nomina.

⁶⁷ È il caso delle missioni avviate in Bosnia-Erzegovina e Macedonia. V., ad esempio, l'azione comune 2002/210/PESC dell'11.3.2002 (GU L 70, 13.3.2002) di istituzione dell'*EUPM* e l'azione comune 2003/92/PESC del 27.1.2003 (GU L 34, 11.2.2003) relativa all'operazione militare *Concordia*.

appartengono agli Stati membri e agli altri Stati che partecipano all'operazione⁶⁸. Si tratta di unità militari che vengono poste sotto il comando del capomissione e che operano per conto dell'Unione, ma che restano sotto l'autorità dello Stato di appartenenza per alcuni aspetti di disciplina. L'effetto di tale precisazione contenuta negli accordi è di confermare che il comando dell'Unione sull'operazione è distinto ed autonomo. Si ritiene quindi che non ci si trovi di fronte ad un mero dato testuale, ma ad una distinzione di carattere sostanziale. Tale ipotesi sarebbe ulteriormente avallata dalla circostanza che negli accordi relativi alle missioni civili manca qualsiasi riferimento alle componenti nazionali e il riferimento agli Stati è ridotto al minimo, riguardando la precisazione che il personale della missione è dagli stessi distaccato.

Altrettanto univoco è un dato che si ricava *a contrario*, ovvero deducendo la titolarità dell'Unione a partire dalla mancata precisazione che l'intervento è da imputare agli Stati membri. Esemplicativo, a riguardo, è l'accordo concluso l'Indonesia per i fini della missione di monitoraggio in Aceh. A norma dell'art. 1, le espressioni "AMM" o "la missione" indicano "la missione di vigilanza in Aceh (...), istituita dall'Unione europea e dai Paesi contributori dell'ASEAN, conformemente al memorandum d'intesa tra il governo della Repubblica di Indonesia e il Movimento per l'Aceh libero (GAM), firmato a Helsinki il 15 agosto 2005 (...)". È chiaro che si è inteso precisare che l'intervento è condiviso tra due organizzazioni internazionali, una delle quali è l'Unione europea che agisce in quanto tale, e l'altra è l'ASEAN, che non agirebbe come organizzazione internazionale, bensì come cornice di coordinamento di alcuni suoi Paesi membri⁶⁹.

Interessanti a proposito della individuazione del soggetto cui attribuire l'intervento sono inoltre le disposizioni contenute negli accordi di richiamo dell'azione comune istitutiva della missione. In proposito, va rammentato che tra l'azione comune e l'accordo c'è un rapporto di interdipendenza. Da una parte, infatti, l'azione comune istituisce la missione e fa rinvio all'art. 24 per la fissazione del suo *status* nel territorio dello Stato ospitante. Dall'altra, gli accordi contengono diversi riferimenti all'azione comune, sia di tipo generale, come accade nei preamboli, sia particolare, come nel caso delle norme che richiamano il mandato della missione⁷⁰. L'azione comune è quindi atto presupposto dell'accordo e ne integra la disciplina per gli aspetti relativi al mandato e all'organizzazione della missione. La circostanza che l'atto fondamentale relativo all'intervento sia un'azione comune e che gli accordi che ne fissano lo *status* vi facciano riferimento alimenta la convinzione che la paternità delle missioni sia dell'Unione europea. Le azioni comuni, infatti, sono atti del secondo pilastro⁷¹, che affrontano situazioni in cui si ritiene necessario un intervento operativo dell'Unione europea e che vincolano gli Stati membri nella loro condotta nelle politiche interne ed estere. Si tratta di atti nei quali vengono indicati la portata di un intervento, le condizioni della sua attuazione, i mezzi necessari a realizzarlo, compresi quelli finanziari, e, se necessario, la durata. Si deve, salvo interpretare *in peius* l'art. 14 TUE, ritenere che si tratti di atto che istituisce un intervento la cui titolarità è dell'Unione europea⁷².

⁶⁸ V. l'accordo per *Concordia*, che parla di "elementi" o "unità nazionali" e l'accordo con il Gabon per l'*Eufor RD Congo*, che invece fa riferimento a "contingenti nazionali".

⁶⁹ Ciò non deve sminuire il ruolo che questa organizzazione svolge nella missione AMM e, più in generale, nel campo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali. Sulle attività svolte da questa organizzazione, A. Minuti, *ASEAN e mantenimento della pace nel quadro del sistema Nazioni Unite*, in F. Lattanzi, M. Spinedi (a cura di), *Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace nella prassi di fine XX secolo*, Napoli, 2004, p. 161 ss.

⁷⁰ V., ad esempio, l'art. 1 dell'accordo con la Bosnia sulla missione EUPM (GU L 293, 29.10.2002), il cui comma 4 stabilisce che il mandato della missione sia quello previsto dall'azione comune 2002/210/PESC.

⁷¹ Artt. 12 e 14 TUE.

⁷² Così sembra confermare la prassi, che riferisce di interventi nei quali l'Unione sembra porsi nella comunità internazionale come soggetto unitario. Sostanzialmente, le azioni comuni ad oggi adottate riguardano delle specifiche questioni internazionali (ad esempio, la lotta contro l'uso delle mine antiuomo), delle attività di supporto nei confronti dei Paesi terzi (sostegno finanziario e logistico), la realizzazione delle missioni di pace e la nomina di rappresentanti speciali. Sulle azioni comuni, M. E. Bartoloni, *Commento all'art. 14 TUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità*

Sempre a favore dell'imputazione dell'intervento all'Unione europea depone la valutazione delle prerogative attribuite al capomissione, figura di particolare rilievo nelle missioni di pace. Questo, oltre a svolgere i compiti che l'azione comune gli attribuisce in relazione alla gestione ordinaria delle attività della missione, esercita le funzioni che gli accordi gli attribuiscono. Così, egli mantiene stretti rapporti con le autorità dello Stato ospitante⁷³, riveste un ruolo nell'ambito delle procedure relative all'esame delle richieste di indennizzo⁷⁴, partecipa ai meccanismi di soluzione delle controversie relative all'applicazione e interpretazione dell'accordo⁷⁵ e può concludere accordi attuativi dell'accordo concluso ai sensi dell'art. 24⁷⁶. Il capomissione, quindi, non si occupa soltanto della stretta gestione delle attività della missione e del suo personale, ma svolge anche funzioni che attengono ai rapporti esterni della missione e, in questa veste, rappresenta l'Unione europea. È infatti fuori dubbio che, per fare un esempio, l'eventuale conclusione di un accordo integrativo in attuazione dell'accordo *ex art. 24 TUE* vedrebbe come parti partecipanti l'Unione europea, *in loco* rappresentata dal capomissione, e lo Stato ospitante, rappresentato dalle proprie autorità locali.

Le considerazioni fino ad ora svolte sul quadro giuridico della politica di sicurezza e sugli accordi conclusi con gli Stati ospitanti sembrano quindi confermare che le missioni, per i cui fini si fa ricorso anche all'art. 24 TUE, sono da attribuire all'Unione europea, che le istituisce, organizza e conduce⁷⁷.

Un'altra considerazione sugli accordi in esame, collegata alla questione della paternità delle missioni, riguarda l'allineamento della disciplina in essi contenuta alla prassi internazionale in materia. Infatti, negli accordi ricorrono i contenuti del *Model status-of-forces agreement for peace-keeping operations* del 1990⁷⁸, che è il testo utilizzato dalle Nazioni Unite per negoziare gli accordi con gli Stati che ospitano delle operazioni di mantenimento della pace. Si tratta di un testo autorevole, sostanzialmente per due ragioni. Innanzitutto perché è in uso presso l'organizzazione internazionale che ha la competenza primaria in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. In secondo luogo perché rappresenta la sintesi di una lunga esperienza delle Nazioni Unite nel settore del mantenimento della pace. Si rammenta infatti che esso è giunto a seguito di un'espansione quantitativa e qualitativa delle operazioni di mantenimento della pace e come conseguenza della constatazione che gli accordi che regolano lo *status* delle forze hanno una disciplina tendenzialmente uniforme e sintetizzabile in un testo *standard*. Questo significa che il *model* del 1990 copre l'intero spettro dei rapporti con lo Stato ospitante⁷⁹ e rappresenta un ottimo punto di riferimento per la stesura di qualsiasi accordo di

europea, Milano, 2004, p. 77-8; C. Novi, *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, cit., p. 186 ss.

⁷³ V., ad esempio, l'art. 9 dell'accordo con la Georgia per i fini della missione *Eujust Themis* (L 389, 30.12.2004).

⁷⁴ Sia nel ruolo di componente della commissione congiunta (v., ad esempio, l'art. 13 dell'accordo relativo alla operazione militare *Concordia*), sia quale unico referente (v., ad esempio, l'art. 14 dell'accordo per la missione di polizia *EUPOL Kinshasa*). Va precisato che tale ruolo riguarda anche la certificazione del carattere ufficiale di un'attività che ha provocato danni o decessi. V., ad esempio, gli artt. 6 dell'accordo sull'*AMM* e su *Eufor RD Congo*.

⁷⁵ Si deve ritenere che il capomissione faccia parte del gruppo congiunto a tali fini preposto, essendo composto da rappresentanti della missione e dello Stato ospitante.

⁷⁶ V., ad esempio, l'art. 17 accordo concluso con il Congo per la missione di polizia *EUPOL Kinshasa* (GU L 256, 1.10.2005).

⁷⁷ Si segnala inoltre che negli accordi relativi alla missione di osservazione *EUMM* si fa espresso riferimento all'adozione, da parte del Consiglio dell'Unione europea dell'azione comune 2000/811/PESC del 22 dicembre 2000, che ha trasformato la missione *European Community Monitoring Mission* in *European Union Monitoring Mission*, al fine di precisarne il ruolo di strumento di politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea. Si tratta di un'ulteriore conferma di quanto affermato a riguardo della titolarità delle missioni di pace all'Unione europea.

⁷⁸ In *Report of Secretary-General*, UN doc A/45/594, del 9 ottobre 1990.

⁷⁹ Così A. Carlevaris, cit, p. 669. Pur regolando principalmente lo *status* delle forze delle Nazioni Unite, il testo modello riguarda chiaramente anche la condizione giuridica del personale civile che prende parte all'operazione. Così G. Venturini, *Aspetti civili del peace-keeping*, in N. Ronzitti (a cura di), *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari*, Milano, 1999, p. 258-9. Sui contenuti

questo tipo. Non sorprende quindi che gli accordi *ex art.* 24 TUE abbiano un contenuto molto simile al *model*, a cui sono probabilmente ispirati⁸⁰. D'altra parte, il testo è in uso presso le Nazioni Unite, ma è anche indirizzato ai suoi Stati membri⁸¹ e, tramite questi, non è escluso che possa essere utilizzato da organizzazioni regionali che intendono svolgere attività di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale⁸², tra le quali va chiaramente compresa l'Unione europea⁸³.

La terza considerazione relativa agli accordi in esame riguarda la relazione esistente tra il loro contenuto e il ruolo rivestito dallo strumento offerto dall'art. 24 TUE nel secondo pilastro. Sul punto, va osservato che, sotto il profilo funzionale, gli accordi in esame si presentano come atti a contenuto esecutivo e aventi carattere subalterno rispetto all'azione comune che istituisce la missione⁸⁴. La disciplina dettata negli accordi ha infatti carattere tecnico-organizzativo e risulta leggibile alla luce dell'azione comune che istituisce la missione, che in parte, come si è visto, ne integra il contenuto. Questo significa che gli accordi hanno carattere attuativo dell'azione comune e, in tal senso, basta rammentare la disposizione contenuta nelle azioni comuni di rinvio all'art. 24 per la conclusione di un accordo atto a fissare lo *status* della missione. Volendo collocare la tipologia di accordi in esame nel ventaglio degli strumenti della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione, si deve quindi concludere che, in armonia con quanto sostenuto in dottrina, si tratta di strumenti di secondo livello. Tale considerazione porta anche a ritenere che gli accordi rivestano anche una rilevanza politica marginale⁸⁵. Gli accordi in esame, infatti, in quanto atti di natura tecnico-operativa, non compiono o ribadiscono scelte di politica estera assunte dall'Unione

del modello si rinvia, nel complesso, a A. Gioia, *Lo status delle forze impegnate in operazioni di mantenimento della pace condotte sotto l'egida di organizzazioni internazionali con particolare riguardo alle Nazioni Unite*, in N. Ronzitti (a cura di), *Lo status delle Forze Armate italiane impegnate in operazioni fuori area condotte sotto l'egida di organizzazioni internazionali*, Roma, 1996, p. 84 ss..

⁸⁰ Come è stato osservato in dottrina (A. Gioia, *The United Nations and regional organizations in the maintenance of peace and security*, cit., p. 229), infatti, "From the point of view of their structure, regional peace-keeping operations do not differ substantially from UN operations, clearly taken as a *model*".

⁸¹ Così il *Report* con cui il Segretario generale ha rassegnato il testo modello all'Assemblea generale, da cui traspare quantomeno l'intenzione di considerarlo un testo di valore universale. Il testo è stato messo anche a disposizione degli Stati, perchè possa essere utile in operazioni dove non sia impiegato personale delle Nazioni Unite. Si afferma infatti che, sebbene predisposto per le necessità delle Nazioni Unite, il mandato dell'Assemblea generale comprendeva la stesura del modello e la sua messa a disposizione degli Stati membri (punto 1), evidentemente per lo stesso scopo, come precisato successivamente: "the attached *model*, mutatis mutandis, will also serve as the basis for an agreement with a host country in operations where no United Nations military personnel are deployed" (punto 2). Se si considera la prassi delle Nazioni Unite in materia di mantenimento della pace ha mostrato numerosi casi nei quali il Consiglio di sicurezza ha autorizzato singoli membri all'uso della forza anche nel quadro di organizzazioni di cui fossero parte, non è arbitrario sostenere che il modello possa essere utilizzato anche da un'organizzazione internazionale o che almeno possa costituire un punto di riferimento.

⁸² Ciò nonostante, ad esempio, la NATO non lo utilizza, disponendo di propri *status-of-forces-agreements* di carattere generale. Sul punto, V. Eboli, cit., p. 223 ss. e 230.

⁸³ La quale possiede un testo modello a carattere riservato, probabilmente classificato secondo i livelli di riservatezza stabiliti dall'allegato alla decisione del Consiglio 2001/264/CE del 19 marzo 2001 che adotta le norme di sicurezza del Consiglio (GU L 101, 11.4.2001), come si evince dalla circostanza che non sono mai stati pubblicati e che non se ne ha traccia nei registri ufficiali degli atti dell'Unione europea. Se ne ha però notizia dalla decisione 2005/765/PESC del Consiglio del 3 ottobre 2005 (GU L 288, 29.10.2005) di approvazione dell'accordo per l'AMM. Il considerando 3 afferma che la Presidenza avvia "negoziati con gli Stati ospitanti per la conclusione di accordi sullo *status* delle missioni dell'Unione europea di gestione civile delle crisi sulla base del modello di accordo sullo *status* della missione dell'Unione europea di gestione civile delle crisi in uno Stato ospitante (SOMA)".

⁸⁴ Così C. Novi, *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, cit., p. 95 e 200 a proposito di tutti gli accordi *ex art.* 24 TUE. Tale posizione è oggi non condivisibile, stante la conclusione dell'accordo con la Corte penale internazionale, che non ha un carattere esclusivamente operativo.

⁸⁵ M. Cicconi, *Il ruolo dell'Unione europea nella gestione delle crisi: le operazioni della PESD*, in P. Mariani (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea*, Milano, 2005, p. 143; I. Govaere, J. Capiu, A. Vermeersch, cit., p. 161, nota 22, parlano di accordi "limited in scope and importance".

europea nell'ambito del secondo pilastro, ma contribuiscono all'attuazione di un intervento la cui intrapresa è stata decisa con l'azione comune di istituzione della missione e con le decisioni politiche che l'hanno anticipata⁸⁶.

L'ultima considerazione sugli accordi presi in esame investe il tema della loro imputabilità. Alcuni elementi contenuti negli accordi indicano che gli stessi sono conclusi "in proprio" dall'Unione europea, nell'esercizio del proprio *treaty-making power*, e non dal consesso degli Stati membri agenti nel quadro del secondo pilastro. Diverse disposizioni mostrano infatti come la stessa sia titolare dei rapporti giuridici instaurati con la controparte, con riferimento sia alla rete di diritti ed obblighi legati allo statuto della missione di pace, sia ad alcune fattispecie del diritto dei trattati che attengono alla "vita" dell'accordo.

Quanto ai primi, le norme contenute negli accordi fissano diritti ed obblighi di varia natura in capo alla missione. In tal senso, si vogliono ricordare i doveri informativi a cui è tenuto il capomissione, la libertà di comunicazione di cui la missione beneficia, i privilegi e le immunità dovuti alla missione a seguito della sua equiparazione ad una missione diplomatica oppure il dovere imposto alla stessa missione di rispettare la legislazione locale. Va sottolineato che la missione è solo destinataria delle posizioni giuridiche contenute in accordo, mentre il soggetto che lo conclude è l'Unione europea, alla quale faranno capo i rapporti giuridici instaurati con lo Stato ospitante.

Quanto, invece, alle norme dell'accordo relative alle fattispecie del diritto dei trattati, quali la denuncia o la soluzione delle controversie, è stabilito che le parti partecipanti all'accordo, che ai sensi dei preamboli degli accordi sono l'Unione europea e il co-contraente⁸⁷, possano modificarlo e denunciarlo, nonché partecipare ai meccanismi di soluzione delle controversie connesse all'interpretazione o all'applicazione dello stesso⁸⁸. In tutti i casi, i soggetti che le disposizioni indicano come titolari delle azioni previste – ad esempio, la notifica dell'avvenuto adempimento delle condizioni interne necessarie per l'entrata in vigore, la conclusione di una intesa scritta tesa a modificare l'accordo o la denuncia mediante notifica – sono le parti, quindi l'Unione europea e il co-contraente, senza che sia previsto un ruolo per le cancellerie nazionali. Ciò emerge in modo particolarmente evidente in due accordi conclusi in forma di scambio di lettere con la Macedonia⁸⁹, dai quali risulta che l'Unione europea è il soggetto che conferma l'entrata in vigore dell'accordo per la "parte europea"⁹⁰.

⁸⁶ Infatti l'azione comune è a sua volta preceduta da una decisione del Consiglio europeo in sede di orientamento politico. A titolo di esempio, si ricostruisce l'*iter* decisionale relativo ad *Eujust Themis*, missione sullo stato di diritto in Georgia. Nelle conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 17-18 giugno 2004, il Consiglio "si compiace dei progressi compiuti in vista dello spiegamento della prima missione dell'UE sullo stato di diritto nell'ambito della PESD, che avrà prossimamente inizio in Georgia" (punto 59). Il Consiglio dei ministri ha così approvato, il successivo 28 giugno, l'azione comune 2004/523/PESC istitutiva della missione (GU L 228, 29.6.2004), il cui considerando n. 4 fa espresso riferimento alla necessità di concludere un accordo tra le autorità della Georgia e l'UE. Quindi, il 3 dicembre 2004 è stato concluso l'Accordo tra l'Unione europea e la Georgia sullo *status* e le attività della missione dell'Unione europea sullo Stato di diritto in Georgia, EUJUST THEMIS (GU L 389, 30.12.2004) e, successivamente, sono stati adottati gli atti di gestione (decisione di avvio della missione e nomina del capo missione).

⁸⁷ Trattasi di un dato uniforme e che riguarda tutta la prassi *ex art. 24 TUE*. I preamboli indicano in modo uniforme che l'Unione europea e il co-contraente sono le "parti" che concludono l'accordo e, quando non indicate con le loro denominazioni ufficiali, sono designate come tali in numerose norme degli accordi.

⁸⁸ Di norma sono previsti due gradi di tali meccanismi. Il primo è rappresentato dai tentativi di soluzione esperiti da un "gruppo congiunto", composto di rappresentanti della missione e delle autorità locali. Qualora non si giunga ad una composizione, le controversie sono composte dalla parte ospitante e dai rappresentanti dell'Unione per via diplomatica.

⁸⁹ V. accordo relativo a *Concordia* (GU L 82, 29.3.2003) e a *Proxima* (GU L 16 del 23.1.2004).

⁹⁰ In questi accordi, conclusi in forma solenne, le lettere dell'Unione europea testualmente recitano: "La presente lettera costituisce altresì la notifica, a nome dell'Unione europea, in conformità dell'articolo 17, paragrafo 1, dell'accordo", laddove l'art. 17 è la norma che regola l'entrata in vigore e il paragrafo 1 stabilisce che l'accordo "entra in vigore all'atto della notifica scritta ad opera delle parti dell'avvenuto adempimento delle condizioni interne necessarie per l'entrata in vigore". Poiché garantire che

Quanto detto, inoltre, sarebbe peraltro in linea con una considerazione logico-formale, per la quale alla titolarità dell'istituzione, organizzazione ed attuazione delle missioni dovrebbe quantomeno corrispondere la titolarità degli accordi internazionali che le riguardano⁹¹.

A riguardo della imputabilità degli accordi *ex art. 24 TUE* conclusi con gli Stati che ospitano missioni di pace sembra quindi che la prassi esaminata dia testimonianza dell'esercizio da parte dell'Unione europea di un autonomo *treaty-making power* nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune. Ciò, come si vedrà, è foriero di nuovi spunti di riflessione nell'ambito del dibattito sulla personalità dell'Unione europea.

§ 5. Gli accordi conclusi con gli Stati terzi che partecipano alle missioni di pace

L'avvio di una missione di pace comporta il ricorso all'*art. 24 TUE* anche per la conclusione di accordi con gli Stati terzi all'Unione che partecipano fornendo risorse aggiuntive⁹². Atteso che la disciplina dello *status* della missione è materia oggetto di un accordo internazionale con lo Stato ospitante, gli accordi conclusi con gli Stati terzi provvedono a fissare la disciplina relativa all'inserimento del singolo contributo nel contesto della missione istituita dall'Unione europea. Rispetto ai già visti accordi conclusi con gli Stati ospitanti, questi rappresentano quindi "l'altra faccia" delle missioni di pace.

Si tratta di accordi che vengono conclusi *ad hoc*, quindi in corrispondenza dell'avvio di una missione, e si estinguono con la fine della stessa o a causa del ritiro anticipato del contributo. Numerosi accordi conclusi con gli Stati terzi che hanno partecipato alle missioni non sono oggi più in vigore proprio perché ha avuto termine la missione per i quali erano stati conclusi⁹³.

la missiva costituisca l'espletamento delle procedure interne relative a tutti i membri dell'Unione – a quella data quindici – sia quantomeno azzardato, è da supporre che il riferimento sia all'atto di conferma formale di cui alla Convenzione di Vienna del 1986 sul diritto dei trattati tra Stati e organizzazioni internazionali e tra organizzazioni internazionali (art. 2, c. 1, lett. b) bis).

⁹¹ Così S. Amadeo, *cit.*, p. 11.

⁹² Sempre che, chiaramente, ciò sia necessario. In alcuni casi le dimensioni della missione hanno giustificato il ricorso al solo personale proveniente dai soli Stati membri dell'Unione, come è accaduto, ad esempio, con la missione sullo stato di diritto *Eujus Themis* in Georgia. V. il considerando n. 6 dell'azione comune 2004/523/PESC del 28 giugno 2004 (GU L 228, 29.6.2004).

⁹³ Si tratta, in buona sostanza, degli accordi relativi alle operazioni militari *Concordia* e *Artemis*, nonché alla missione di polizia *Proxima*. Quanto agli accordi in vigore, si segnala il "caso" di un gruppo di 9 accordi conclusi, per i fini della missione di polizia *EUPM*, con Stati che al momento della firma erano terzi all'Unione, ma che successivamente ne sono divenuti membri. Quale sorte per tali accordi al momento dell'adesione di questi Stati? Alla luce dell'*art. 59* della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, per il quale un trattato ha termine quando le parti che l'hanno concluso ne abbiano successivamente concluso un altro sullo stesso argomento o incompatibile col precedente, al punto da non poter essere applicati contemporaneamente, tali accordi dovrebbero considerarsi estinti. Nel caso di specie si tratterebbe di definire il rapporto tra il vecchio trattato (*ex art. 24*) e quello nuovo (il trattato di adesione), ma non si tratta di un'operazione semplice, in quanto non si può dire che i due trattati vertano esattamente sullo stesso argomento. Si può invece affermare che tra i due accordi ci sia un rapporto di genere a specie, dato che mentre l'accordo *ex art. 24* regola la partecipazione ad una missione di pace, quello di adesione disciplina l'ingresso di uno Stato nell'ordinamento dell'Unione, il cui secondo pilastro comprende la politica di sicurezza, nell'ambito della quale vengono avviate le missioni di pace. Sarebbe quindi più corretto affermare che il trattato di adesione comprende l'ambito materiale all'interno del quale hanno avuto origine i 9 accordi per l'*EUPM* o, in altre parole, che l'appartenenza all'Unione europea assorba il contenuto degli accordi *ex art. 24*. Ciò detto, la sorte di questi 9 accordi sembra questione da definire anche alla luce dell'*art. 6*, comma 1, della Parte I dell'Atto di adesione di questi Paesi, per il quale gli accordi e le convenzioni del primo pilastro o conclusi in base agli articoli 24 o 38 TUE con Stati terzi o organizzazioni internazionali o anche cittadini di uno Stato terzo sono vincolanti per i nuovi Stati membri, quindi, paradossalmente, anche quelli che li riguardano in relazione all'*EUPM*. Se sul piano teorico la questione si risolve ricorrendo al richiamato disposto *ex art. 59* della Convenzione di Vienna del 1969, una soluzione più verosimile può giungere spostando l'attenzione sul piano pratico. Si può infatti ritenere che, regolando aspetti minuti ma importanti della partecipazione alla missione, questi accordi siano mantenuti in vigore fino a fine intervento, almeno per la parte che fissa i dettagli operativi (quante e quali risorse). Tale soluzione sarebbe avvalorata dalla norma sull'entrata in vigore, la cui formulazione è identica nei 9 accordi, per la quale gli accordi durano finché dura il contributo, quindi presumibilmente fino a fine missione e

Nel *corpus* degli accordi *ex art. 24 TUE* quelli conclusi con gli Stati terzi contributori rappresentano la tipologia più consistente, contando ad oggi 46 accordi. Ciò nonostante, il loro numero dovrebbe essere maggiore; infatti, alla partecipazione di alcuni Stati terzi alle missioni di pace dell'Unione non è sempre corrisposta la conclusione del relativo accordo. Si tratta di un'anomalia a cui si è già fatto riferimento⁹⁴, che non si comprende se sia o meno da ricondurre alla mancata pubblicazione o all'assenza degli accordi⁹⁵. In ogni caso, in questo paragrafo si intende prendere in considerazione solo gli accordi conclusi e pubblicati, potendo ragionevolmente estendere le considerazioni che verranno svolte agli accordi non pubblicati, e questo a ragione della tendenziale omogeneità del contenuto degli accordi *ex art. 24* appartenenti a tale tipologia.

Come anticipato, gli accordi conclusi con gli Stati terzi contributori hanno un testo tendenzialmente uniforme. Sin dal pacchetto di accordi conclusi per il lancio della missione di polizia *EUPM* in Bosnia, l'articolato ha infatti seguito una traccia *standard*, e questo indipendentemente dal tipo di missione avviata, fosse essa civile o militare.

Gli accordi, sostanzialmente, prevedono che lo Stato terzo partecipante aderisca alle disposizioni dell'azione comune istitutiva della missione, chiaramente con il fine di inserire in modo coerente il contributo dello Stato terzo nell'intervento dell'Unione europea. Come si è visto in sede di esame degli accordi conclusi con i sovrani territoriali, l'azione comune è infatti atto presupposto rispetto alla conclusione degli accordi che riguardano una missione di pace. Nelle azioni comuni istitutive delle missioni è infatti contenuta una norma di rinvio all'*art. 24 TUE* per la conclusione di un accordo relativo alla partecipazione degli Stati terzi alla missione⁹⁶. A partire

salva l'ipotesi, possibile ma remota, di ritiro anticipato dello stesso. Sul piano del diritto dei trattati, tale soluzione, se corretta, chiamerebbe in causa l'*art. 54* della Convenzione di Vienna del 1969, per il quale l'estinzione di un trattato può avere luogo in base alle disposizioni dello stesso, quindi, nel caso di specie, fino a fine intervento. Tale soluzione consentirebbe di affermare che i 9 accordi, quindi, sono ancora in vigore, in quanto l'*EUPM* è in corso. In materia di estinzione dei trattati, si rinvia, in dottrina, a L. Sbolci, *Profili procedurali dell'estinzione dei trattati*, Firenze, 2003.

⁹⁴ Cap. I, § 2.

⁹⁵ Il problema della definizione del numero degli accordi con gli Stati terzi che partecipano alle missioni di pace è chiaramente legato alla loro pubblicazione in Gazzetta, nel senso che fonti alternative di informazione hanno dato modo di verificare l'avvenuta partecipazione ad una missione da parte di uno Stato terzo, cui non è corrisposta la conclusione del relativo accordo. Di tali partecipazioni si ha notizia attraverso la *webpage* ufficiale della missione, che indica una lista di Stati terzi partecipanti superiore al numero di accordi conclusi e pubblicati, il *data-base* degli accordi internazionali del Consiglio dell'Unione europea e, infine, le indicazioni e i cenni contenuti in dichiarazioni o atti di altra natura. Non è dato di conoscere la ragione di tale *gap* informativo. Si potrebbe ipotizzare che in luogo di "classici" accordi *ex art. 24* siano stati conclusi degli accordi orali oppure degli accordi scritti di carattere confidenziale oppure ancora che, più semplicemente, gli accordi non siano mai stati conclusi. Benché possibili, si tratta di tre ipotesi anomale. Innanzitutto, la conclusione di accordi orali, per quanto possibile, si scontra con la prassi dell'Unione, che è di concludere accordi in forma scritta. In secondo luogo, l'ipotesi che un accordo scritto resti confidenziale è in contrasto con una tendenziale uniformità degli articolati relativi a questi accordi, che renderebbe del tutto inutile la segretezza, salvo chiaramente supporre dei testi alternativi. Infine, la mancanza di un accordo si scontra con la prassi di concluderli, come dimostra non solo il numero cospicuo di accordi *ad hoc*, ma anche gli accordi sul quadro di partecipazione, che saranno oggetto di commento nel prossimo paragrafo.

⁹⁶ Per prendere due esempi tra loro distanti nel tempo, v. l'*art. 8* dell'azione comune 2002/210/PESC del Consiglio dell'11 marzo 2002 relativa alla missione di polizia *EUPM* (GU L 70 del 13.3.2002), per il quale "Le modalità particolareggiate concernenti la partecipazione dei paesi terzi sono oggetto di accordi ai sensi dell'articolo 24 del trattato sull'Unione europea". V. poi l'*art. 10* dell'azione comune 2006/319/PESC del Consiglio del 27 aprile 2006 relativa all'operazione militare dell'Unione europea a sostegno della missione di osservazione delle Nazioni Unite nella Repubblica democratica del Congo (MONUC) durante il processo elettorale (GU L 367, 14.12.2004), per il quale "Le modalità particolareggiate concernenti la partecipazione dei paesi terzi sono oggetto di accordi che saranno conclusi secondo la procedura di cui all'articolo 24 del trattato UE". Va sottolineato che a partire dall'azione comune 2005/190/PESC relativa alla missione *Eujust Lex* (GU L 62, 9.3.2005) le azioni comuni istitutive di missioni di pace hanno contenuto un riferimento agli accordi sul quadro di partecipazione. Riferimento

dagli accordi conclusi per la missione di polizia *Proxima*, la disposizione relativa all'adesione all'azione comune è stata affiancata dalla precisazione che il contributo prestato dal co-contraente lascia impregiudicata l'autonomia decisionale dell'Unione europea. Questo significa che la titolarità dell'intervento e le decisioni che riguardano la missione appartengono all'Unione europea, la quale ne stabilisce i termini e le condizioni di svolgimento con l'azione comune e il successivo accordo con lo Stato ospitante, senza che lo Stato terzo possa in alcun modo interferire⁹⁷.

Il personale distaccato dallo Stato terzo, la cui entità non è sempre precisata dagli accordi, entra a far parte della missione dell'Unione europea e il relativo *status*, al pari del restante personale⁹⁸, è disciplinato dall'accordo concluso con lo Stato ospitante⁹⁹. In alcuni accordi è previsto che il personale distaccato sia sottoposto ad un preventivo esame medico, al fine di accertarne l'idoneità alle funzioni dal punto di vista sanitario¹⁰⁰.

La catena di comando nel quale si inseriscono i contributi degli Stati terzi presenta la medesima struttura, sia che si tratti di operazioni militari, sia di missioni civili, con la sola differenza che in quest'ultimo caso le norme presentano un maggiore grado di dettaglio. In sostanza, le forze e il personale distaccati restano interamente sotto il comando delle loro autorità nazionali, anche se il relativo controllo operativo è trasferito al comandante dell'operazione/capomissione dell'Unione europea, che può disporre ai fini della missione e chiedere, in qualsiasi momento, il ritiro del contributo dello Stato terzo. Quest'ultimo nomina un rappresentante del contingente nazionale, il quale è responsabile della disciplina quotidiana del contingente e costituisce un punto di riferimento per il comandante dell'operazione/capomissione in relazione al contingente stesso¹⁰¹.

Sebbene il personale sia inserito nella missione e sia posto sotto il comando dell'Unione europea per tramite del comandante dell'operazione/capomissione, lo Stato terzo conserva numerose prerogative. Innanzitutto può modificare e/o ritirare il proprio contributo, informando a tempo debito la missione e l'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune, ed è responsabile per eventuali ricorsi connessi al distacco dei membri del personale¹⁰². Lo Stato terzo esercita la giurisdizione sul proprio personale ed è competente a proporre eventuali azioni,

per cui quando l'Unione europea e un paese terzo hanno concluso un accordo sul quadro di partecipazione, le relative disposizioni si applicano alla missione di pace istituita.

⁹⁷ Come accadrebbe se, ad esempio, partecipasse alle votazioni degli organi dell'Unione europea in sede di adozione di atti relativi alla missione, come nel caso delle proroghe. Ciò detto, lo Stato terzo non è del tutto escluso dalla presa di qualsivoglia decisione. Fornendo un contributo alla missione e avendo, a norma dell'accordo, gli stessi diritti e obblighi degli Stati membri partecipanti nella gestione quotidiana delle operazioni, ha, ad esempio, il diritto di partecipare al Comitato dei contribuenti, che gestisce parte delle operazioni quotidiane, ed è consultato prima dell'adozione della decisione dell'Unione europea di terminare l'operazione (art. 4 accordi relativi all'*EUPM* e art. 5 accordi relativi a *Proxima*).

⁹⁸ Ci si riferisce al personale appartenente all'Unione europea e a quello reclutato *in loco*.

⁹⁹ Gli accordi relativi alle operazioni militari precisano che lo *status* del personale fornito a comandi o elementi di comando situati al di fuori del territorio dello Stato ospitante è disciplinato da disposizioni in essere fra i comandi e gli elementi di comando interessati e lo Stato terzo contributore. V., ad esempio, l'art. 3 dell'accordo con Cipro per i fini della contribuzione all'operazione militare *Artemis* (GU L 253, 7.10.2003).

¹⁰⁰ Artt. 2 accordi relativi a *EUPM* e *Proxima*.

¹⁰¹ Come si è detto, nel caso delle missioni civili la gerarchia interna alla missione viene descritta più dettagliatamente. È precisato che il capomissione esercita il comando attraverso una struttura gerarchica di comando e controllo ed è responsabile del controllo disciplinare sul personale della missione, anche se l'azione disciplinare, se del caso, è esercitata dall'autorità nazionale interessata. Il personale deve operare conformemente all'azione comune relativa alla missione, al piano operativo e alle misure di attuazione e conforma altresì l'esercizio delle proprie funzioni e la condotta ai soli interessi della missione. Il personale è inoltre tenuto al rispetto delle norme relative all'abbigliamento, come indicate nell'accordo con lo Stato di appartenenza, che sono poi riprodotte di quelle inserite nell'accordo con lo Stato ospitante (v., ad esempio, art. 4 degli accordi relativi a *Proxima*).

¹⁰² Sia che il ricorso sia presentato dal membro del personale in questione, sia che lo riguardino, sia ancora per azioni nei confronti del membro del personale oggetto del distacco. V., ad esempio, art. 3 degli accordi per la missione di polizia *EUPM*.

in particolare legali o disciplinari, nei confronti di un qualsiasi membro dello stesso¹⁰³. Sotto il profilo finanziario, inoltre, in linea con quanto previsto dalle azioni comuni¹⁰⁴, è previsto che lo Stato terzo sostenga i costi connessi alla propria partecipazione all'operazione, salvo non siano soggetti a finanziamento comune.

Sul piano della responsabilità per i danni provocati da membri della missione, gli accordi prevedono che lo Stato terzo co-contrattante rinunci a qualsiasi azione nei confronti di un altro Stato partecipante per lesioni o decesso di suoi membri del personale o per danni connessi alla perdita di mezzi di sua proprietà usati nel corso della missione qualora siano stati causati da personale e da mezzi della missione nello svolgimento delle funzioni ufficiali¹⁰⁵. In altre parole, la previsione¹⁰⁶ intende evitare che eventuali attività ufficiali che provochino danni a persone e mezzi, che appartengono al margine di rischio che accompagna le attività delle missioni di pace, siano la causa di ricorsi per indennizzo che, per quanto giuridicamente fondati, possono scoraggiare la futura decisione di Stati membri o terzi di contribuire alle missioni. In linea con tale filosofia, gli accordi prevedono anche le cause che escludono la rinuncia all'azione per indennizzo. Quando i danni sono causati da comportamenti posti in essere nel corso di attività ufficiali ma caratterizzati da grave negligenza o dolo, le richieste di indennizzo possono essere presentate. Inoltre, pur non essendo indicato in norma, si deve ritenere che anche i danni provocati a seguito di attività *off-duty* possano essere oggetto di richieste di indennizzo.

Per quanto riguarda i danni provocati a persone fisiche o giuridiche dello Stato o degli Stati ospitanti la missione, gli accordi indicano che lo Stato terzo è finanziariamente responsabile nel caso in cui sia accertata la responsabilità per decessi, danni o perdite causati dal suo personale o dall'uso dei suoi mezzi. La norma va letta congiuntamente a quella contenuta negli accordi conclusi con gli Stati ospitanti relativa alle richieste di indennizzo in seguito a decesso, ferite, danni o perdite. Si rammenta che la norma richiamata distingue i danni che seguono attività connesse con disordini civili o con la protezione della missione, che non sono oggetto di obbligo di rimborso, da tutte le altre, il cui rimborso è legato all'espletamento di una procedura di esame della richiesta. Qualora a seguito dell'espletamento di tale procedura sia accertata la responsabilità dello Stato terzo partecipante, questo, ai sensi dell'accordo di partecipazione concluso con l'Unione europea, eroga l'indennizzo¹⁰⁷.

Solo nel caso delle operazioni militari è possibile che il meccanismo di finanziamento dei costi comuni *Athena* decida di provvedere all'erogazione dell'indennizzo¹⁰⁸. Anche nel caso di

¹⁰³ V., ad esempio, art. 2 degli accordi per la missione di polizia *Proxima*.

¹⁰⁴ V. art. 8 dell'azione comune 2002/210/PESC del Consiglio dell'11 marzo 2002 relativa alla missione di polizia *EUPM* (GU L 70 del 13.3.2002), per il quale "... i paesi europei membri della NATO e non appartenenti all'UE e gli altri Stati candidati all'adesione all'Unione europea, nonché altri Stati membri dell'OSCE non appartenenti all'UE, che forniscono personale all'IPTF, sono invitati a contribuire all'*EUPM* purché sostengano i costi relativi al distacco dei funzionari di polizia e/o del personale civile internazionale da essi distaccati inclusi gli stipendi, le indennità e le spese di trasporto per e dalla Bosnia-Erzegovina e contribuiscano adeguatamente ai costi operativi."

¹⁰⁵ Gli accordi, in un'ottica del tutto speculare, prevedono che analoga rinuncia venga fatta dagli altri Stati terzi e dagli Stati membri dell'Unione che partecipano alla missione. V., ad esempio, l'art. 2, c. 5, degli accordi per la missione di polizia *Proxima*.

¹⁰⁶ In taluni accordi tale previsione costituisce il contenuto di una norma, mentre in altri risulta come dichiarazione allegata allo stesso. V., ad esempio, gli accordi relativi all'operazione militare *Althea*, i cui art. 2 prevede che lo Stato terzo si impegni a formulare una dichiarazione riguardante la rinuncia a qualsiasi richiesta di indennizzo nei confronti di uno Stato partecipante alla missione al momento della firma dell'accordo.

¹⁰⁷ Come detto nel precedente paragrafo, la dereponsabilizzazione dell'Unione europea rispetto alle attività *off-duty* risultate dannose, sono altresì dannose per il ruolo che l'Unione stessa intende giocare con le missioni di pace, che è legato allo svolgimento di un ruolo attivo sulla scena internazionale. La disposizione, come si era suggerito, si poteva ben sostituire con un'altra che prevedesse la sopportazione degli indennizzi per attività *off-duty* in capo all'Unione europea, salvo successivo rimborso dell'importo da parte dello Stato di appartenenza della persona che ha tenuto il comportamento dannoso. Sul punto, in relazione all'esperienza delle Nazioni Unite, A. Carlevaris, *cit.*, p. 684 (note 42 e 43).

¹⁰⁸ V., ad esempio, art. 6 degli accordi conclusi per l'operazione *Concordia*. Quanto ad *Athena*, v. decisione 2004/197/PESC del Consiglio del 23 febbraio 2004 *relativa all'istituzione di un meccanismo per*

quest'ultima disposizione si deve ritenere che il fine perseguito sia di non scoraggiare la futura partecipazione degli Stati alle missioni di pace dell'Unione. La previsione che l'indennizzo quantificato a seguito di accertamento di responsabilità possa essere accollato ad *Athena* indica che il costo da "individuale", quindi a carico del singolo Stato, possa essere considerato "comune", con la conseguenza che deve essere sopportato da tutti gli Stati partecipanti alla missione¹⁰⁹. Ciò si può spiegare considerando che i comportamenti di servizio caratterizzati da negligenza grave o dolo e le attività *off-duty* che provocano danni fanno parte degli eventi che possono verificarsi nel corso di una missione di pace e rientrano nel margine di rischio a cui si è fatto più volte riferimento. Si deve comunque ritenere che, stante la facoltà di *Athena* di decidere di pagare l'indennizzo, si proceda ad una valutazione caso per caso, magari escludendo gli indennizzi determinati da attività in aperto contrasto con lo spirito e il mandato della missione. Da segnalare, infine, che tale previsione costituisce un timido passo in avanti verso la responsabilizzazione dell'Unione rispetto ad ogni conseguenza derivante dallo svolgimento delle attività della missione.

Gli accordi in esame contengono inoltre una disposizione che disciplina lo scambio delle informazioni classificate, secondo la quale lo Stato terzo si impegna ad adottare le misure adeguate per garantire che, nel trattare informazioni classificate dall'Unione, il suo personale rispetti le relative norme di sicurezza¹¹⁰. Inoltre, a partire dagli accordi conclusi per la missione di polizia *Proxima*, la disposizione si è arricchita di un comma relativo all'eventuale conclusione di un accordo sulle procedure di sicurezza per lo scambio di informazioni classificate. Questi accordi, che fanno parte degli accordi *interpillars*, qualora conclusi si applicano alla missione.

Si segnala, infine, che a partire dagli accordi conclusi con gli Stati terzi per la partecipazione all'operazione militare *Althea* è stata codificata una norma che prevede che eventuali disposizioni di attuazione dell'accordo concluso ai sensi dell'art. 24 TUE sono oggetto di accordi tecnici e amministrativi conclusi tra l'Alto Rappresentante e le autorità competenti dello Stato terzo contributore¹¹¹.

Come negli accordi conclusi con gli Stati ospitanti le missioni, chiudono gli articolati alcune disposizioni relative ad aspetti del diritto dei trattati che riguardano la vita degli accordi. È previsto che in caso di inadempienza delle norme contenute in accordo la parte che subisce la violazione possa denunciarlo¹¹² con il preavviso indicato e che la composizione delle controversie connesse all'interpretazione o all'applicazione dell'accordo avvenga per via diplomatica ad opera delle parti¹¹³. Quanto all'entrata in vigore, gli accordi seguono due alternative. O sono conclusi in forma semplificata ed entrano in vigore al momento della firma oppure sono conclusi in forma solenne e sono applicati in via provvisoria dalla data della stessa firma. In entrambi i casi il risultato ottenuto è lo stesso; gli accordi divengono operativi rapidamente e la missione può essere dispiegata in breve tempo sul territorio, il che, considerato che il fattore temporale è estremamente importante in questo tipo di interventi, appare più che opportuno. In tutti i casi è disposto che l'accordo resti in vigore per la durata del contributo alla missione, il che significa che verrà meno o con la fine delle operazioni oppure con il ritiro anticipato del contributo da parte dello Stato terzo.

amministrare il finanziamento dei costi comuni delle operazioni dell'Unione europea che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa (GU L 63, 28.2.2004). In dottrina, D. Scannell, *cit.*, p. 529ss.

¹⁰⁹ La distinzione tra costi comuni e costi individuali è estremamente importante nel finanziamento di una missione di pace. Infatti, mentre i costi comuni sono sopportati da tutti gli Stati partecipanti in base al prodotto interno lordo, i costi individuali non possono essere condivisi con i *partner* coinvolti nella missione. Sulla distinzione tra i tipi di costi come elemento di criticità, A. Missiroli, *Euros for ESDP: financing EU operations*, *cit.*, p. 11.

¹¹⁰ Norme contenute nella decisione del Consiglio 2001/264/CE del 19 marzo 2001 e negli ulteriori orientamenti formulati dal comandante dell'operazione/capomissione.

¹¹¹ V. l'art. 6 degli accordi. Si deve osservare che in tale disposizione riecheggia quanto previsto negli accordi conclusi con gli Stati che ospitano missioni di pace a proposito di accordi integrativi, che vengono conclusi tra capomissione e autorità locali.

¹¹² V., ad esempio, l'art. 7 degli accordi conclusi per l'operazione *Althea*.

¹¹³ V., ad esempio, l'art. 8 degli accordi conclusi per la missione *Proxima*.

Come si è anticipato, gli accordi conclusi con gli Stati terzi seguono la medesima traccia, salvo lievi integrazioni contenute negli accordi conclusi ai fini dell'operazione militare *Althea*, di cui si è già reso conto e che non variano la sostanza della disciplina descritta¹¹⁴. Su tale traccia uniforme si ritiene opportuno svolgere alcune considerazioni.

In primo luogo, come si è osservato nel caso degli accordi conclusi con gli Stati che ospitano le missioni di pace, anche gli accordi conclusi con gli Stati terzi contributori forniscono elementi a favore del riconoscimento della paternità dell'intervento per l'Unione europea. Si devono quindi ribadire le considerazioni espresse a proposito del quadro istituzionale della politica di sicurezza e delle disposizioni contenute negli accordi di richiamo dell'azione comune istitutiva della missione¹¹⁵, che si possono riproporre anche nel caso degli accordi conclusi con gli Stati terzi. A queste vanno aggiunte le disposizioni che si ritrovano negli accordi in esame, dalle quali emerge che l'intervento è da imputare all'Unione europea. È il caso, ad esempio, della norma relativa alle definizioni, nella quale è ribadito che l'intervento appartiene all'Unione europea, senza che emerga un ruolo degli Stati membri dell'Unione, i quali, insieme con gli Stati terzi, appartengono alla categoria degli "Stati partecipanti".

Va inoltre ricordata la disposizione in base alla quale la fornitura del contributo da parte dello Stato terzo non pregiudica l'autonomia decisionale dell'Unione europea¹¹⁶ e le disposizioni relative alla catena di comando, dalle quali emerge, come nel caso degli accordi conclusi coi sovrani territoriali, come l'intervento presenti carattere unitario e sostanzialmente riconducibile alla figura del capomissione/comandante dell'operazione.

Analogamente a quanto visto per gli accordi conclusi con i sovrani territoriali, la disciplina descritta negli accordi in esame è allineata alla prassi internazionale in materia ed in particolare al *Model agreement between the United Nations and Member States contributing personnel and equipment to United Nations peace-keeping operations* del 1991¹¹⁷. Si tratta, come nel caso del *model* del 1990, di un testo autorevole, nato dalla lunga esperienza delle Nazioni Unite nel settore del mantenimento della pace, che rappresenta un ottimo punto di riferimento per la stesura di qualsiasi accordo di questo tipo e al quale si può ritenere siano ispirati gli accordi conclusi dall'Unione europea¹¹⁸.

Sotto il profilo funzionale, si deve confermare quanto detto a proposito degli accordi conclusi con gli Stati che ospitano missioni di pace. Ci si trova di fronte ad un corpus insieme di accordi a contenuto tecnico-organizzativo, che fissano discipline specifiche e che sono legati all'attuazione di un intervento preciso. Diverse disposizioni dell'accordo risultano leggibili alla luce dell'azione comune che istituisce la missione e ciò denota il carattere secondario dello

¹¹⁴ Integrazioni che riguardano il richiamo agli accordi sulle procedure di sicurezza per lo scambio di informazioni classificate (art. 3), gli accordi tecnici e amministrativi di attuazione dell'accordo *ex art.* 24 (art. 6) e, infine, la disposizione relativa alla rinuncia alle richieste di indennizzo, che in questi accordi figura come dichiarazione allegata.

¹¹⁵ Si rinvia al paragrafo precedente per dette considerazioni.

¹¹⁶ V., ad esempio, art. 1 degli accordi relativi all'operazione militare *Althea*.

¹¹⁷ In *Report of Secretary-General*, UN doc A/46/185, del 23 maggio 1991. Su questo *model*, A. Gattini, *Status delle Forze armate nelle missioni di pace*, in S. Riondato (a cura di), *Diritto e Forze armate*, Padova, 2001, p. 165 ss.

¹¹⁸ Si vuole ricordare quanto affermato da A. Gioia, *The United Nations and regional organizations in the maintenance of peace and security*, cit., p. 229, per il quale "From the point of view of their structure, regional peace-keeping operations do not differ substantially from UN operations, clearly taken as a *model*". Si rammenta altresì che, come per il *model* del 1990, quello del 1991 è indirizzato ai suoi Stati membri (punto 2) e, tramite questi, non è escluso che possa essere utilizzato anche da organizzazioni regionali che intendono svolgere attività di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, tra cui anche l'Unione europea. Si segnala infine che anche nel caso degli accordi con gli Stati terzi l'Unione possiede dei testi modello a carattere riservato, come si evince dalla circostanza che non sono mai stati pubblicati, pur avendo notizia della loro approvazione. Le risultanze delle sedute del Consiglio Affari generali e relazioni esterne del 13 settembre 2004 riportano la notizia dell'avvenuta approvazione di un *Progetto di modello di accordo tra l'Unione europea e uno Stato terzo sulla partecipazione di uno Stato terzo ad un'operazione dell'Unione europea di gestione militare delle crisi* e di un modello da utilizzare per le missioni civili (*report* del Consiglio Affari generali e relazioni esterne del 13 settembre 2004, documento n. 12047/04, che approva i due modelli).

strumento offerto dall'art. 24 rispetto ad altri atti della politica estera e di sicurezza comune, con particolare riguardo alle azioni comuni. Non sembra potersi intravedere una vocazione politica dello strumento, laddove le scelte politiche relative alla singola missione sembrano già state assunte in altri atti di politica estera e di sicurezza comune, che sono da considerare presupposti agli accordi.

Come si è visto con gli accordi conclusi con gli Stati ospitanti, anche quelli conclusi con gli Stati terzi che partecipano alle missioni di pace sarebbero da imputare all'Unione europea. Diverse disposizioni mostrano infatti come la stessa sia titolare dei rapporti giuridici instaurati con la controparte, con riferimento sia alla rete di diritti ed obblighi legati alla partecipazione dello Stato terzo alla missione di pace, sia ad alcune fattispecie del diritto dei trattati che attengono alla "vita dell'accordo". Quanto alle prime, si vogliono ricordare le norme relative allo *status* delle forze o della missione, che rinviano all'accordo concluso tra lo Stato ospitante e l'Unione europea¹¹⁹, oppure alle disposizioni relative alle informazioni classificate, laddove si fa riferimento all'eventuale conclusione di un accordo sullo scambio di dette informazioni tra lo Stato terzo e l'Unione europea. Quanto, invece, alle norme relative alle fattispecie del diritto dei trattati, vale quanto detto a proposito degli accordi conclusi con gli Stati ospitanti. Le vicende relative alla denuncia o alla soluzione delle controversie vedono come soggetti attivi "le parti", che sin dai preamboli degli accordi sono l'Unione europea e il co-contrattante.

Vale inoltre la pena ribadire quanto detto a proposito degli accordi conclusi con i sovrani territoriali, per cui alla titolarità degli interventi di gestione delle crisi per l'Unione europea dovrebbe quantomeno corrispondere la titolarità degli accordi che li riguardano¹²⁰.

Per concludere, si può ipotizzare un futuro minore ricorso alla conclusione di questo tipo di accordi, soprattutto rispetto ai primi anni di applicazione dell'art. 24 TUE. La conclusione degli accordi sui quadri di partecipazione con diversi Stati terzi che spesso partecipano alle missioni dell'Unione ha infatti reso superflua la conclusione di accordi *ad hoc*. I quadri di partecipazione fissano infatti una regolamentazione *pro futuro*, valida per la partecipazione a tutte le missioni che verranno avviate, per cui con gli Stati con cui sono stati conclusi questi accordi non sarà più necessario concludere accordi *ad hoc*. Quanto agli Stati coi quali non è stato concluso un accordo sul quadro di partecipazione, sarà invece necessario concludere un accordo *ad hoc* in corrispondenza della loro partecipazione alle missioni di pace.

§ 6. Gli accordi che istituiscono un quadro per la partecipazione degli Stati terzi alle missioni di pace

L'accento al probabile minore ricorso, nel futuro, alla conclusione degli accordi *ad hoc* con gli Stati terzi che partecipano alle missioni di pace consente di introdurre la disciplina degli accordi sui quadri di partecipazione degli Stati terzi alle operazioni dell'Unione europea di gestione delle crisi.

Il fine di questi accordi è di fissare la disciplina relativa alla partecipazione dello Stato co-contrattante a qualsiasi missione di pace dell'Unione europea. Si tratta di accordi che fissano una disciplina *pro futuro*, per cui, a differenza degli accordi conclusi *ad hoc* con gli Stati terzi, non vengono conclusi in corrispondenza dell'avvio di una singola missione, ma una volta conclusi mettono a disposizione dell'Unione e dello Stato co-contrattante un quadro di norme sempre applicabile alla partecipazione ad una missione di pace. È quindi chiaro che la fissazione di tale disciplina *standard* rende superflua la conclusione degli accordi *ad hoc*, che non dovranno più essere conclusi con i Paesi che beneficiano del quadro di partecipazione.

Gli Stati co-contrattanti di questi accordi sono stati individuati dal Consiglio dei ministri, che nella seduta del 23 febbraio 2004¹²¹ ha autorizzato la Presidenza, eventualmente assistita dall'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune, ad avviare i negoziati con Canada, Islanda, Norvegia, Turchia, Bulgaria, Romania, Russia ed Ucraina per la conclusione di

¹¹⁹ Art. 3 dell'accordo con Cipro per l'operazione militare Artemis e stesso articolo degli accordi relativi alla partecipazione alla missione EUPM.

¹²⁰ Così S. Amadeo, *cit.*, p. 11.

¹²¹ Press release 6291/04 (Presse 48) della 2562ª sessione del Consiglio composizione "Affari generali", parte V, "Partecipazione dei paesi terzi alle operazioni dell'UE di gestione delle crisi".

un accordo sul quadro di partecipazione. Ad oggi sono stati conclusi gli accordi richiesti dal Consiglio, ad esclusione di quello con la Russia, in probabile fase di negoziazione. La scelta di questa rosa di co-contrattanti deve ritenersi legata al carattere aperto della politica di sicurezza e alla conseguente assidua partecipazione di questi Paesi alle missioni dell'Unione europea. In base a tale apertura, alle missioni possono partecipare gli "Stati Nato non UE", espressione con la quale si indicano gli Stati che sono legati alla Nato da un rapporto di *membership* o *partnership*, ma che non sono membri dell'Unione europea¹²². In effetti, i Paesi individuati dal Consiglio dei ministri del 23 febbraio 2004 hanno un *curriculum* di partecipazione alle missioni decisamente interessante. Buona parte di questi Paesi risulta aver partecipato alle missioni in Macedonia¹²³ e alla missione EUPM in Bosnia¹²⁴, anche se le fonti di partecipazione relative alle missioni di pace riferiscono di partecipazioni più ampie¹²⁵.

Se l'individuazione dei co-contrattanti è legata all'assiduità della loro presenza nelle missioni di pace dell'Unione europea, va altresì sottolineato che la scelta di giungere a concordare un quadro di partecipazione è dovuta anche alla già emersa ripetitività dei contenuti degli accordi di partecipazione. Per cui, come riferiscono i preamboli, "(l)e condizioni per la partecipazione (...) alle operazioni dell'UE di gestione delle crisi dovrebbero figurare in un accordo che istituisce un quadro per tale eventuale partecipazione futura, anziché essere definite caso per caso per ciascuna operazione", quindi si deve ritenere che questi accordi raccolgano la disciplina tipica della partecipazione ad una missione di pace¹²⁶.

Nel merito del contenuto, gli accordi sul quadro di partecipazione, tra loro molto simili, sono suddivisi in quattro sezioni; le disposizioni generali, le disposizioni sulla partecipazione a operazioni di gestione civile delle crisi, quelle relative alle operazioni militari e le disposizioni finali.

La prima sezione riguarda le disposizioni applicabili alla partecipazione a qualsiasi tipo di intervento dell'Unione, sia esso civile o militare. La partecipazione di uno Stato terzo può avvenire in due modi¹²⁷. Quando l'Unione europea avvia un intervento utilizzando le proprie risorse, la decisione di coinvolgere lo Stato terzo spetta alla stessa Unione. Lo Stato terzo invitato decide se partecipare e, in caso affermativo, propone all'Unione un contributo. Quando, invece, l'Unione europea lancia un intervento utilizzando le risorse della Nato, lo Stato terzo può informare l'Unione della sua intenzione di partecipare all'operazione e fornisce una proposta sul contributo. In entrambi i casi, la valutazione del contributo è condotta dall'Unione europea in consultazione con lo Stato terzo, anche sulla base di una proiezione relativa alla partecipazione ai costi comuni. La partecipazione all'intervento comporta che lo Stato terzo aderisca all'azione

¹²² Tale carattere aperto è stato impresso alla politica di sicurezza dal Consiglio europeo di Nizza del 7, 8 e 9 dicembre 2000 e dal Consiglio europeo di Bruxelles del 24 e 25 ottobre 2002 e in un secondo momento, nel dicembre 2002, è stato oggetto dell'accordo di *Berlin plus*. In base a quanto previsto dall'accordo citato, l'Unione europea può utilizzare le avanzate risorse della Nato per lo svolgimento delle proprie missioni, ma quando ciò accade deve garantire la partecipazione anche agli "Stati Nato non UE".

¹²³ V. gli accordi conclusi con Turchia, Romania, Norvegia ed Islanda per i fini dell'operazione militare *Concordia* con e gli accordi con Ucraina, Norvegia e Turchia per la missione *Proxima*.

¹²⁴ V. gli accordi conclusi con Islanda, Romania, Norvegia, Turchia, Ucraina, Bulgaria e Russia relativi all'operazione *EUPM*.

¹²⁵ Trattasi di partecipazioni che, come si è già detto, non sono avallate dalla pubblicazione di un accordo ex art. 24 TUE. Basandosi sulla *webpage* dell'*EUPM*, ad esempio, tutti gli Stati che oggi hanno concluso un accordo sul quadro di partecipazione hanno partecipato alla missione di polizia in Bosnia. Per esempio, la Bulgaria risulta aver partecipato all'operazione militare *Concordia*, anche se non risulta concluso un accordo di partecipazione. Oppure, per fare un altro esempio, la partecipazione del Canada a numerosi interventi – la stessa missione *EUPM*, l'operazione militare *Artemis* e la missione *EUPOL Kinshasa* – risulta dalla dichiarazione resa dall'Unione europea in occasione della conclusione dell'accordo sul quadro di partecipazione.

¹²⁶ I primi risultati dell'operatività dei quadri di partecipazione si sono visti con l'avvio dell'operazione militare *Althea* in Bosnia (azione comune 2004/570/PESC del 12.7.2004, GU L 252, 28.7.2004). Degli Stati individuati dal Consiglio dei ministri, risultano aver partecipato, nella vigenza o nelle more della conclusione degli accordi sul quadro di partecipazione, la Bulgaria, il Canada, la Norvegia, la Romania e la Turchia.

¹²⁷ Art. 1.

comune istitutiva dell'operazione di gestione di una crisi, nonché a qualsiasi atto successivo, e lascia impregiudicata l'autonomia decisionale dell'Unione europea¹²⁸. Per lo *status* del personale e delle forze, si fa invece rinvio all'accordo concluso con lo Stato o gli Stati in cui l'operazione è condotta¹²⁹.

Lo Stato terzo esercita la giurisdizione sul proprio personale partecipante all'operazione ed è competente a soddisfare le richieste di indennizzo connesse alla partecipazione ad una missione e formulate da o concernenti un qualsiasi membro del suo personale. È inoltre competente ad avviare eventuali azioni, in particolare legali o disciplinari, nei confronti di un qualsiasi membro del suo personale. È previsto che lo Stato terzo si impegni a formulare una dichiarazione per la rinuncia a qualsiasi richiesta di indennizzo nei confronti di un altro Stato partecipante all'operazione e a farlo all'atto della firma dell'accordo, secondo un modello allegato che ricalca quello utilizzato per gli accordi conclusi *ad hoc* con gli Stati terzi contributori, e che tale dichiarazione venga formulata anche dagli Stati membri dell'Unione¹³⁰.

Lo Stato terzo garantisce l'adozione di misure adeguate per garantire che le informazioni classificate dell'Unione siano protette ai sensi delle norme di sicurezza del Consiglio¹³¹ e degli ulteriori orientamenti formulati dalle autorità competenti, tra cui il comandante dell'operazione militare o il capomissione delle missioni civili. È inoltre richiamata l'eventuale conclusione di un accordo sulle procedure di sicurezza per lo scambio di informazioni classificate, le cui

¹²⁸ Art. 2.

¹²⁹ Art. 3. Come per gli accordi conclusi *ad hoc* con gli Stati terzi contributori, per lo *status* del personale messo a disposizione di comandi o elementi di comando situati al di fuori dello Stato o degli Stati in cui ha luogo l'operazione è disciplinato da disposizioni stabilite fra i comandi e gli elementi di comando interessati e lo Stato terzo.

¹³⁰ A titolo di esempio, si riporta il testo della dichiarazione allegata all'accordo concluso tra l'Unione europea e la Repubblica d'Islanda che istituisce il quadro di partecipazione (GU L 67, 14.3.2005):

“Dichiarazione degli Stati membri dell'Unione Europea.

Gli Stati membri dell'Unione europea che applicano un'azione comune dell'UE relativa a un'operazione dell'UE di gestione di una crisi, cui partecipa la Repubblica d'Islanda, cercheranno, per quanto lo consentano i rispettivi ordinamenti giuridici interni, di rinunciare nella misura del possibile a richieste di indennizzo nei confronti della Repubblica d'Islanda per le lesioni riportate da membri del loro personale o per il loro decesso, ovvero per i danni o la perdita di mezzi di loro proprietà usati nell'operazione dell'UE di gestione della crisi, qualora le lesioni, il decesso, i danni o la perdita: - siano stati causati da membri del personale provenienti da Repubblica d'Islanda nell'esecuzione dei compiti loro assegnati nel quadro dell'operazione dell'UE di gestione della crisi, salvo in caso di negligenza grave o di comportamento doloso, o - risultino dall'uso di mezzi appartenenti alla Repubblica d'Islanda, purché l'uso sia connesso all'operazione e salvo che si tratti di negligenza grave o di comportamento doloso da parte del personale dell'operazione dell'UE di gestione della crisi proveniente dalla Repubblica d'Islanda nell'utilizzare detti mezzi.”.

“Dichiarazione della Repubblica d'Islanda.

“La Repubblica d'Islanda, nell'applicare un'azione comune dell'UE relativa a un'operazione dell'UE di gestione di una crisi, cercherà, per quanto lo consenta il suo ordinamento giuridico interno, di rinunciare nella misura del possibile a richieste di indennizzo nei confronti di qualsivoglia altro Stato partecipante all'operazione dell'UE di gestione della crisi per le lesioni riportate da membri del suo personale o per il loro decesso, ovvero per i danni o la perdita di mezzi di sua proprietà usati nell'operazione dell'UE di gestione della crisi, qualora le lesioni, il decesso, i danni o la perdita: - siano stati causati da membri del personale nell'esecuzione dei compiti loro assegnati nel quadro dell'operazione dell'UE di gestione della crisi, salvo in caso di negligenza grave o di comportamento doloso, o - risultino dall'uso di mezzi appartenenti agli Stati che partecipano all'operazione dell'UE di gestione della crisi, purché l'uso sia connesso all'operazione e salvo che si tratti di negligenza grave o di comportamento doloso da parte del personale dell'operazione dell'UE di gestione della crisi nell'utilizzare detti mezzi.”.

¹³¹ Decisione 2001/264/CE del 19 marzo 2001 (GU L 101, 11.4.2001).

disposizioni, qualora l'accordo sia stato concluso con il co-contraente, si applicano nell'ambito dell'operazione di gestione di una crisi¹³².

Le due sezioni di merito – ovvero quella relativa alle operazioni di gestione civile e quella relativa alle operazioni militari – hanno una struttura e un contenuto quasi del tutto identiche e regolano aspetti quali l'adesione del personale distaccato¹³³, la catena di comando¹³⁴ e la contribuzione finanziaria¹³⁵, la cui disciplina ricalca in modo fedele quella contenuta negli

¹³² L'art. 4. degli accordi conclusi con il Canada (GU L 315, 1.12.2005) e la Turchia (GU L 189, 12.7.2006) prevedono altresì che anche l'Unione predisponga adeguate misure di sicurezza per la protezione di informazioni riservate provenienti dagli Stati co-contraenti.

¹³³ Art 5, relativo alle missioni civili. In base a questa norma, lo Stato terzo garantisce che il personale, che viene distaccato previo accertamento di idoneità medica all'esercizio delle sue funzioni, effettui la propria missione conformemente all'azione comune (e alle successive modifiche) al piano operativo e alle misure di attuazione. È previsto che informi a tempo debito il capomissione e l'Alto Rappresentante di qualsiasi modifica del proprio contributo. Allo stesso modo l'art. 9, relativo alle operazioni militari.

¹³⁴ Art 6, relativo alle missioni civili. Sono ripresi gli elementi della catena di comando già visti negli accordi conclusi *ad hoc* con gli Stati terzi contributori. Per cui, il personale distaccato conforma l'esercizio delle sue funzioni e la sua condotta ai soli interessi dell'operazione di gestione civile della crisi e resta subordinato alle autorità nazionali. Il controllo operativo è però trasferito al capomissione, il quale esercita il comando attraverso una struttura gerarchica di comando e controllo. Quest'ultimo guida l'operazione, ne assume la gestione quotidiana ed è responsabile del controllo disciplinare del personale, anche l'eventuale azione disciplinare è esercitata dall'autorità nazionale interessata. È nominato un ufficiale nazionale (cd. punto di contatto del contingente nazionale) per rappresentarne il contingente nazionale in seno all'operazione, il quale riferisce al capomissione su questioni nazionali ed è responsabile della disciplina giornaliera del contingente. Lo Stato terzo contribuisce alla gestione quotidiana dell'operazione attraverso la partecipazione al comitato dei contributori e la decisione di terminare l'operazione è presa dall'Unione previa sua consultazione. L'art. 10, relativo alle operazioni militari, è più sobrio nella descrizione, ma sostanzialmente riprende i punti esposti. Aggiunge, rispetto alla catena di comando delle missioni civili, che il comandante possa, previa consultazione dello stesso Stato terzo, richiedere in qualsiasi momento il ritiro del suo contributo.

¹³⁵ Art 7, relativo al finanziamento delle missioni civili. Lo Stato terzo sostiene tutti i costi connessi alla sua partecipazione all'operazione, tranne quelli soggetti a finanziamento comune in base al bilancio operativo dell'operazione, e , paga un indennizzo alle condizioni previste dall'accordo sullo *status* della missione in caso di decesso, lesioni, perdite o danni causati a persone fisiche o giuridiche dello Stato o degli Stati in cui è condotta l'operazione, se ne è accertata la responsabilità. Il bilancio operativo è disciplinato dal successivo art. 8. Lo Stato terzo contribuisce al suo finanziamento con un importo che è quello inferiore tra due alternative: la quota dell'importo di riferimento che è proporzionale al rapporto tra il reddito nazionale lordo (RNL) dello Stato terzo partecipante e l'importo complessivo degli RNL di tutti gli Stati che contribuiscono al bilancio operativo dell'operazione oppure la quota dell'importo di riferimento per il bilancio operativo che è proporzionale al rapporto tra il numero del personale dello Stato terzo che partecipa all'operazione e il numero totale del personale di tutti gli Stati che partecipano all'operazione. Lo Stato terzo non contribuisce al finanziamento delle indennità giornaliere pagate al personale degli Stati membri dell'Unione europea ed è esonerato in linea di principio dai contributi finanziari per quanto riguarda un'operazione quando l'Unione decide che lo Stato terzo fornisce un contributo importante che è essenziale per tale operazione oppure quando lo Stato terzo ha un RNL pro capite che non supera quello di qualsiasi Stato membro dell'Unione europea. Le modalità pratiche di pagamento dei contributi al bilancio operativo sono comunque oggetto di un accordo tra il capomissione e i pertinenti servizi amministrativi dello Stato terzo. Quanto alle operazioni militari, le norme sugli aspetti contributivo-finanziari contengono livei differenze. L'art. 11 ribadisce che lo Stato terzo sostiene tutti i costi connessi alla sua partecipazione all'operazione, a meno che tali costi non siano soggetti a finanziamento comune in base agli strumenti giuridici previsti dall'azione comune, dalle sue modifiche e dalle disposizioni attuative, nonché o in base al meccanismo di finanziamento dei costi comuni delle operazioni militari *Athena*. Come per le missioni civili, lo stato terzo paga un indennizzo alle condizioni previste dall'accordo sullo *status* delle forze in caso di decesso, lesioni, perdite o danni causati a persone fisiche o giuridiche dello Stato o degli Stati in cui è condotta l'operazione, se ne è accertata la responsabilità (quest'ultima disposizione, però, manca nell'accordo concluso con il Canada [GU L 315, 1.12.2005]). Quanto al bilancio operativo (art. 12) la disciplina descritta è del tutto simile a quella del bilancio operativo delle missioni civili.

accordi conclusi *ad hoc* con gli Stati terzi che partecipano alle missioni di pace dell'Unione europea.

Chiudono gli accordi le disposizioni finali, dedicate alle disposizioni di attuazione dell'accordo, all'inadempienza, alla composizione delle controversie e all'entrata in vigore. Quanto agli eventuali accordi attuativi dell'accordo sul quadro di partecipazione, analogamente a quanto visto negli accordi conclusi *ad hoc* con gli Stati terzi partecipanti alle missioni, sono conclusi tra l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune e le autorità competenti dello Stato terzo¹³⁶. Per quanto riguarda, invece, le fattispecie del diritto dei trattati che regolano alcuni aspetti della vita degli accordi sul quadro di partecipazione, è previsto che qualora una delle parti, che ai sensi del preambolo sono l'Unione europea e lo Stato contraente, non adempia agli obblighi previsti in accordo, l'altra parte ha il diritto di denunciarlo con il preavviso di un mese¹³⁷, mentre le controversie connesse all'interpretazione o all'applicazione dell'accordo sono composte per via diplomatica tra le stesse parti¹³⁸.

Sull'entrata in vigore, gli accordi sono conclusi in forma solenne ed entrano in vigore il primo giorno del primo mese successivo alla data in cui le parti si sono notificate reciprocamente la conclusione delle procedure interne necessarie a tal fine, anche se va precisato che alcuni sono applicati in via provvisoria¹³⁹. In tutti i casi l'accordo può essere modificato sulla base di un'intesa scritta tra le parti e può essere denunciato da una parte con notifica scritta all'altra parte che prende effetto sei mesi dopo l'avvenuta ricezione. Per chiudere, si segnala che solo alcuni degli accordi contengono disposizioni relative al suo riesame programmato¹⁴⁰. Seguono, quindi, le già richiamate dichiarazioni relative alle richieste di indennizzo.

Una prima osservazione sugli accordi sul quadro di partecipazione riguarda l'evidente circostanza che il loro contenuto è molto simile agli accordi conclusi *ad hoc* con gli Stati terzi partecipanti alle missioni. Tale circostanza appare logica se si considera l'obiettivo condiviso dai due tipi di accordo, cioè fissare la disciplina della partecipazione di uno Stato terzo ad una missione di pace, cui chiaramente corrisponde un'uniformità della relativa disciplina giuridica. Ciò che differenzia i due tipi di accordo è invece la durata della disciplina prevista, che nel caso degli accordi *ad hoc* si esaurisce con la fine del singolo intervento, mentre nel caso del quadro di partecipazione vale *pro futuro* e per ogni tipo di missione di pace. Tale differenza comporta che mentre le norme degli accordi *ad hoc*, laddove richiesto, contengono riferimenti specifici¹⁴¹, nel caso del quadro di partecipazione hanno un contenuto più generale ed adattabile a qualsiasi operazione di gestione delle crisi venga avviata dall'Unione europea. Tant'è che gli accordi prevedono una disciplina di partecipazione sia alle operazioni civili, sia a quelle militari, laddove andrà chiaramente applicata quella pertinente al singolo intervento cui lo Stato terzo partecipa.

La forte similitudine tra gli articolati degli accordi *ad hoc* con gli Stati terzi partecipanti alle missioni e gli accordi sul quadro di partecipazione conferma che le operazioni di gestione delle crisi sono interventi di paternità dell'Unione europea. Infatti, ci si trova di fronte ad accordi dai quali, al pari degli accordi già esaminati, emergono elementi che indicano come l'Unione europea istituisca, organizzi, conduca e sia responsabile dell'intervento. Lo confermerebbero alcune disposizioni della prima sezione degli accordi, con particolare riguardo alla procedura di acquisizione del contributo dello Stato terzo e alle disposizioni relative al contesto. Quanto alla procedura, è l'Unione che può invitare lo Stato terzo a partecipare alla missione o ricevere la sua offerta di partecipazione. Sul contesto, invece, qualora lo Stato terzo decida di partecipare alla missione, deve aderire all'azione comune istitutiva dell'operazione di gestione della crisi adottata dall'Unione europea e a qualsiasi atto successivo, lasciandone impregiudicata l'autonomia

¹³⁶ Art. 13.

¹³⁷ Art. 14.

¹³⁸ Art. 15.

¹³⁹ Art. 16 degli accordi conclusi con Norvegia (GU L 67, 14.3.2005), Bulgaria (GU L 46, 17.2.2005) e Islanda (GU L 67, 14.3.2005).

¹⁴⁰ Esame che avviene in prima istanza entro il 1 giugno 2008 e successivamente almeno ogni 3 anni. Art. 16 dell'accordo con la Norvegia, con l'Islanda e con l'Ucraina (GU L 182, 13.7.2005) e Canada (GU L 315, 1.12.2005).

¹⁴¹ Si pensi ai preamboli degli accordi, che riferiscono delle circostanze che hanno portato all'avvio dell'intervento, ed ai già evidenziati riferimenti all'azione comune che l'ha istituito.

decisionale¹⁴². Oltre a questo dato, si deve ricordare che il quadro giuridico della politica di sicurezza indica che le missioni di pace “appartengono” all’Unione europea, la quale ha inteso perfezionarne l’efficienza ed efficacia anche concludendo accordi di partecipazione validi *pro futuro*, che consentano l’acquisizione immediata del contributo e l’avvio rapido ed efficace degli interventi.

Gli accordi in esame, inoltre, sono simili al *Model agreement between the United Nations and Member States contributing personnel and equipment to United Nations peace-keeping operations* del 23 maggio 1991 cui si è già fatto cenno¹⁴³. Anzi, poiché gli accordi sul quadro di partecipazione fissano una disciplina generica e coprono gli aspetti tipici di una missione di pace, si può affermare che sono molto più vicini al *model* del 1991 di quanto non lo siano gli accordi conclusi *ad hoc* con gli Stati terzi partecipanti. Si conferma quindi il sostanziale allineamento della prassi dell’Unione europea a quella delle Nazioni Unite¹⁴⁴.

Quanto alla natura di questi atti, ancora una volta si tratta di accordi a contenuto tecnico-organizzativo, che fissano discipline specifiche per l’attuazione di interventi di gestione delle crisi internazionali. Gli accordi sul quadro di partecipazione non sono stati conclusi a seguito di un’azione comune, che viene richiamata in modo necessariamente generico quale atto a cui lo Stato terzo deve aderire nel caso di partecipazione ad una operazione, ma a seguito delle determinazioni del Consiglio europeo¹⁴⁵ e del Consiglio dei ministri¹⁴⁶, come emerge dai preamboli e dalle relative decisioni di approvazione. Sebbene non siano conclusi a seguito dell’adozione di un’azione comune, si deve ritenere comunque che si tratti di atti di carattere secondario rispetto alle decisioni assunte nell’ambito della politica estera e di sicurezza comune. Essi rappresentano infatti l’atto con cui si è inteso dare attuazione alla decisione politica di negoziare e concludere degli accordi sul quadro di partecipazione con Canada, Islanda, Norvegia, Turchia, Bulgaria, Romania, Russia ed Ucraina, come indicato Consiglio dei ministri del 23 febbraio 2004¹⁴⁷. Per lo stesso motivo non sembra nemmeno potersi intravedere una vocazione politica degli accordi in questione, atteso che, come detto, si tratta di accordi di natura tecnica e la decisione di tipo politico è stata assunta a monte dal Consiglio europeo e dal Consiglio dei ministri¹⁴⁸.

Infine, anche questi accordi risultano imputabili all’Unione europea, peraltro negli stessi termini degli accordi della politica di sicurezza visti nei paragrafi precedenti. Ciò non sorprende se si rammenta che il contenuto di questi accordi è del tutto simile a quello degli accordi conclusi *ad hoc* con gli Stati terzi che partecipano alle missioni di pace dell’Unione europea. Per cui, anche in questo caso, dagli articolati emerge come il titolare dei diritti e degli obblighi contenuti negli accordi sia l’Unione europea, la quale, ad esempio, può denunciarlo in caso di

¹⁴² Art. 2.

¹⁴³ UN doc A/46/185.

¹⁴⁴ Gli accordi dovrebbero altresì essere molto simili ai testi modello che, sebbene mai pubblicati, risultano approvati dal Consiglio dei ministri. V. le risultanze delle sedute del Consiglio Affari generali e relazioni esterne del 13 settembre 2004 per i progetti di modello di accordo tra l’Unione europea e uno Stato terzo sulla partecipazione di ad un’operazione dell’Unione europea di gestione militare delle crisi e di un modello da utilizzare per le missioni civili.

¹⁴⁵ V. disposizioni approvate dal Consiglio europeo di Nizza del 7, 8 e 9 dicembre 2000, come poi implementate dal Consiglio europeo di Bruxelles del 24 e 25 ottobre 2002. Per l’Ucraina v. le conclusioni del Consiglio europeo di Siviglia del 21 e 22 giugno 2002.

¹⁴⁶ Il quale, ai sensi dell’art. 24, ha la competenza ad autorizzare l’avvio dei negoziati.

¹⁴⁷ 2562^a sessione, composizione “Affari generali” (*Press release* 6291/04 (*Presse* 48), parte V, “Partecipazione dei paesi terzi alle operazioni dell’UE di gestione delle crisi”).

¹⁴⁸ Forte rilevanza politica hanno invece le decisioni politiche che hanno compiuto la scelta di concludere questi accordi. Questi, infatti, rappresentano un ulteriore passo verso la stabilità e la tenuta dei rapporti transatlantici, in passato controversi e oggi stabilizzati verso un’amichevole *partnership*. È infatti indubbio che gli accordi in questione compiono un ulteriore passo verso la stabilizzazione della cooperazione con i Paesi terzi che partecipano alle missioni e, attraverso questa, alla corretta attuazione degli accordi di *Berlin plus* e a buoni rapporti con la Nato. Sui rapporti transatlantici, per tutti, P. Rosa, *cit.*, p. 288-9; C. Monteleone, *Le relazioni transatlantiche e la sicurezza internazionale*, Milano, 2003; A. Cagiati, *cit.*, p. 148-151.

inadempimento del co-coentraente¹⁴⁹ e partecipa ai negoziati tesi a risolvere le controversie connesse all'interpretazione o all'applicazione dell'accordo¹⁵⁰. Vale la pena ricordare che gli accordi sul quadro di partecipazione rinviando ad altri accordi conclusi dall'Unione europea ai sensi dell'art. 24 TUE. Si tratta degli artt. 3 e 4, che rispettivamente chiamano in causa "l'accordo sullo status delle forze/della missione, se disponibile, concluso tra l'Unione europea e lo Stato o gli Stati in cui l'operazione è condotta" e l'eventualità che "l'UE e (...) [lo Stato terzo, n.d.r.] abbiano concluso un accordo sulle procedure di sicurezza per lo scambio di informazioni classificate". Le disposizioni citate suggeriscono come la parte cui imputare gli accordi sullo status della missione e quelli sullo scambio di informazioni sia l'Unione europea, ma non si limitano a questo. Considerato che detti accordi e l'accordo sul quadro di partecipazione hanno la stessa base giuridica, le disposizioni di rinvio riconoscono indirettamente che all'Unione sono da imputare anche gli accordi sul quadro di partecipazione degli Stati terzi alle missioni di pace.

§ 7. Conclusioni sugli accordi della politica di sicurezza

L'esame degli accordi conclusi con gli Stati che ospitano missioni di pace e di quelli conclusi con gli Stati terzi che partecipano alle missioni di pace, anche attraverso il quadro di partecipazione, consente di trarre alcune conclusioni relative all'insieme degli accordi della politica di sicurezza.

La prima evidente considerazione attiene all'obiettivo cui sono tesi gli accordi appartenenti a questa tipologia. Questi hanno come oggetto la disciplina delle missioni di pace, quindi sono asserviti all'attuazione della politica di sicurezza, che, come si è avuto modo di osservare, viene condotta dall'Unione europea in modo unitario.

Sul piano generale si è visto che il quadro giuridico della politica di sicurezza offre numerosi elementi, attinenti l'istituzione, l'organizzazione e gestione delle missioni, che indicano come la paternità degli interventi avviati nel quadro di tale politica sia dell'Unione europea.

Quanto alla prassi degli accordi, giungono delle conferme in tal senso.

Si rammenta che gli accordi si applicano alle forze dirette dall'Unione o alla missione "dell'Unione europea", mentre gli Stati membri sono indicati al solo fine di differenziare la loro presenza *a latere* rispetto a quella dell'Unione¹⁵¹. Negli accordi sul quadro di partecipazione, la procedura di acquisizione del contributo dello Stato terzo al fine della formazione della missione riferisce di un ruolo centrale dell'Unione europea. È infatti l'Unione che può invitare lo Stato terzo a partecipare ad una missione o che può ricevere la sua offerta di partecipazione e così facendo si pone rispetto al co-coentraente come soggetto titolare dell'intervento che deve essere avviato.

Gli accordi contengono poi diversi riferimenti all'azione comune istitutiva della missione di pace. Innanzitutto perché è atto istitutivo dell'intervento, che ne fissa il mandato¹⁵² e a cui è necessario che gli Stati terzi partecipanti aderiscano¹⁵³. In secondo luogo perché l'azione comune

¹⁴⁹ Art. 14.

¹⁵⁰ Art. 15.

¹⁵¹ Inoltre la titolarità dell'Unione si ricava anche *a contrario*, deducendola a partire dalla mancata precisazione che l'intervento è istituito dagli Stati membri dell'Unione. Esempio, a riguardo, è l'accordo con l'Indonesia ai fini del quadro giuridico della missione di monitoraggio *AMM*. A norma dell'art. 1, le espressioni "*AMM*" o "la missione" indicano "la missione di vigilanza in Aceh (...), istituita dall'Unione europea e dai Paesi contributori dell'*ASEAN*, conformemente al memorandum d'intesa tra il governo della Repubblica di Indonesia e il Movimento per l'Aceh libero (*GAM*), firmato a Helsinki il 15 agosto 2005". È chiaro, da quanto emerge dalla norma citata, che si sia inteso precisare che l'intervento è condiviso tra due organizzazioni internazionali, una delle quali è l'Unione europea che agisce in quanto organizzazione, e l'altra è l'*ASEAN*, la quale non agirebbe come organizzazione internazionale, ma quale cornice di coordinamento di alcuni suoi Paesi membri.

¹⁵² In quanto tale è richiamato negli accordi relativi all'*EUMM* conclusi coi Stati ospitanti, nei quali sono regolate questioni quali il mandato o l'organizzazione interna della missione conformemente all'azione comune istitutiva dell'intervento.

¹⁵³ Anche negli accordi sul quadro di partecipazione, nei quali la disposizione relativa al contesto stabilisce che qualora lo Stato terzo decida di partecipare alla missione, esso deve aderire all'azione comune istitutiva dell'operazione e a qualsiasi atto successivo.

è atto presupposto rispetto alla conclusione degli accordi, facendo rinvio all'art. 24 per la fissazione dello *status* della missione nel territorio dello Stato ospitante e per la fissazione della disciplina relativa alla partecipazione di Stati terzi alle missioni¹⁵⁴. L'interdipendenza tra azioni comuni e accordi internazionali aggancia questi ultimi al quadro giuridico della politica di sicurezza, che, come si è avuto modo di osservare, riferisce di una politica gestita autonomamente dall'Unione europea.

Si è anche rilevato che la struttura della catena di comando e le prerogative attribuite al capomissione portano ulteriori elementi di valutazione. Dalla catena di comando emerge una certa unitarietà nella gestione dell'intervento¹⁵⁵, che fa perno sulla figura del capomissione. Quest'ultimo è nominato dal Consiglio e si può assimilare ad un funzionario dell'Unione europea¹⁵⁶, che esercita le prerogative che di norma spettano ai comandanti nazionali. Al capomissione viene trasferito il comando operativo delle forze conferite dagli Stati, quindi lo può utilizzare ai fini della missione, e gli spetta il potere disciplinare. La presenza degli ufficiali nazionali non determina alcun impoverimento del ruolo del capomissione. Sebbene questi rispondano della disciplina del contingente, sono poi tenuti a riferire al capomissione. Negli accordi conclusi con gli Stati ospitanti, le prerogative attribuite al capomissione riferiscono inoltre di un ruolo che oltrepassa la gestione della missione e si arricchisce di ulteriori prerogative, che attengono a forme di rappresentanza dell'Unione in sedi che di norma vedono la partecipazione di rappresentanti diplomatici. Tale, ad esempio, è la potestà di concludere accordi integrativi dell'accordo *ex art. 24*, prerogativa che si sarebbe potuto rimettere ad altri funzionari dell'Unione, *in primis* l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune o, laddove presente, il Rappresentante speciale. Oppure la partecipazione ai meccanismi di soluzione delle controversie relative all'applicazione e interpretazione dell'accordo, nella cui commissione mista siedono rappresentanti della missione, quindi presumibilmente anche il capomissione, e rappresentanti nazionali. Il capomissione esercita quindi delle prerogative che vanno oltre il mero coordinamento e indicano che l'intervento è gestito in modo unitario dall'Unione europea.

Infine, alcuni accordi non mancano di sottolineare che la missione costituisce uno strumento di politica estera e di sicurezza comune¹⁵⁷ o di approccio geografico dell'Unione verso una determinata regione¹⁵⁸, il che, nel suo piccolo, contribuisce a maturare la convinzione che la

¹⁵⁴ Le azioni comuni più recenti fanno riferimento anche ai quadri di partecipazione. V. ad esempio, l'art. 10 dell'azione comune 2006/319/PESC del Consiglio del 27 aprile 2006 relativa all'operazione militare dell'Unione europea a sostegno della missione di osservazione delle Nazioni Unite nella Repubblica democratica del Congo (MONUC) durante il processo elettorale (GU L 116, 29.4.2006).

¹⁵⁵ Si ricorda la disposizione contenuta negli accordi conclusi con gli Stati terzi per la quale l'accordo non pregiudica l'autonomia decisionale dell'Unione europea (v., ad esempio, art. 1 degli accordi relativi all'operazione militare *Althea*).

¹⁵⁶ Vale la pena aggiungere, a supporto di quanto affermato, che il capomissione ha un rapporto di lavoro con la Commissione europea, che è quindi il suo "datore di lavoro". Sebbene, infatti, le azioni comuni istitutive delle missioni indichino che il capo missione è nominato dal Consiglio dei ministri su proposta dell'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune e lo inseriscano in una catena di comando nella quale è all'apice della scala gerarchica della missione, egli, una volta nominato, deve sottoscrivere un contratto di lavoro con la Commissione. Questo comporta che, in quanto datore di lavoro, la Commissione possa esercitare una forma di controllo sull'operato del "suo dipendente", che, a giudicare dalla formulazione pressoché uniforme della norma contenuta nelle azioni comuni, ha per oggetto la responsabilità per la gestione del *budget* relativo al funzionamento della missione e non il merito del suo operato. Ciò emerge espressamente dall'azione comune istitutiva dell'*azione di sostegno ad Amis II* (art. 7), in cui è precisato che il capo missione è responsabile verso la Commissione per tutte le spese, quindi sulla gestione del *budget*, e da quella relativa all'*Aceh Monitoring Mission* (art. 12), nella quale è previsto che il capo missione renda conto alla Commissione di tutte le spese imputate al bilancio generale dell'Unione. Va però precisato che tale forma di controllo far capo anche al ruolo della Commissione nel finanziamento delle missioni di pace, come dimostra sia la collocazione della disposizione nella più generale norma finanziaria, sia la considerazione che quella relativa al capo missione è una delle spese amministrative che, ai sensi dell'art. 28 TUE, sono finanziate dal bilancio comunitario anche nel caso di operazioni militari.

¹⁵⁷ È il caso della missione *EUMM*.

¹⁵⁸ V., ad esempio, i preamboli agli accordi conclusi con la Macedonia per i fini di tre missioni: la missione di osservazione *EUMM* (GU L 241, 11.9.2001), l'operazione militare *Concordia* (GU L 82,

titolarità delle missioni di pace sia dell'Unione europea, grazie anche al contributo offerto dalla prassi degli accordi della politica di sicurezza, è possibile affermare che, sul piano dell'imputabilità, le missioni di pace vanno attribuite all'Unione europea.

In secondo luogo, si è visto che gli accordi conclusi con i sovrani territoriali hanno un contenuto del tutto simile al *model* del 1990, mentre quelli conclusi con gli Stati terzi, sia *ad hoc*, sia per fissare il quadro di partecipazione, sono riconducibili al *model* del 1991¹⁵⁹. Si era osservato che questo allineamento alla prassi delle Nazioni Unite era chiaramente dovuto alla circostanza che gli interventi di gestione delle crisi internazionali posti in essere da organizzazioni regionali hanno come modello quelli avviati dalle Nazioni Unite¹⁶⁰ e che la relativa prassi giuridico-amministrativa può ben costituire un punto di riferimento da seguire¹⁶¹. In sede di commento finale sugli accordi della politica di sicurezza, non si può non ritenere che tale allineamento rappresenti anche un corollario del più generale inquadramento della competenza *ex art.* 17 TUE nel sistema di sicurezza collettivo delle Nazioni Unite¹⁶², che è l'organizzazione internazionale e a cui è stato attribuito "una sorta di "monopolio" della forza armata nelle relazioni internazionali"¹⁶³.

Infatti, le attività di mantenimento della pace avviate dagli Stati e dalle organizzazioni che operano nel settore nella gestione delle crisi internazionali devono necessariamente essere inquadrate nel sistema di sicurezza collettivo delle Nazioni Unite¹⁶⁴, e ciò avviene anche con le

29/3/2003) e la missione di polizia *Proxima* (GU L 16, 23.1.2004). I preamboli dei tre accordi fanno riferimento alla volontà di realizzare la stabilità della regione, chiaramente compromessa al lungo conflitto balcanico degli anni novanta, e alla prospettiva della progressiva integrazione nell'Unione europea.

¹⁵⁹ Agli accordi sul quadro di partecipazione anche più di quanto non lo siano gli accordi conclusi *ad hoc*, nella considerazione che gli accordi sul quadro fissano una disciplina generica e coprono gli aspetti tipici di una missione di pace.

¹⁶⁰ Così A. Gioia, *The United Nations and regional organizations in the maintenance of peace and security*, cit., p. 229.

¹⁶¹ Si ricorda anche che i due *model* sono indirizzati agli Stati membri delle Nazioni Unite e, tramite questi, non è escluso che possa essere utilizzato anche da organizzazioni regionali che intendono svolgere attività di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale a cui questi appartengono.

¹⁶² Così U. Villani, *I rapporti fra Pese e sistema ONU*, intervento al Convegno *Verso una nuova politica estera e di difesa europea: nuovi strumenti e nuove prospettive nei rapporti con la NATO e con l'ONU*, Università di Bologna, 29 novembre 2004.

¹⁶³ L'espressione è di U. Villani, *La politica europea in materia di sicurezza e di difesa e i suoi rapporti con le Nazioni Unite*, in *La Comunità internazionale*, 2004, p. 72.

¹⁶⁴ La letteratura sul sistema di sicurezza collettivo delle Nazioni Unite è vastissima. Tra i moltissimi contributi, si segnalano I. Brownlie, *The U.N. Charter and the use of force 1945-1985*, in *The Current legal regulation of the use of force*, Dordrecht, 1986, p. 491 ss.; G. Fischer, *L'article 42*, in J. P. Cot, A. Pellet (ed.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, II ed., Bruxelles, 1991, p. 705 ss.; N. Ronzitti, *Forza (uso della)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VII, Torino, 1992, p. 1 ss.; P. M. Dupuy, *Sécurité collective et organisation de la paix*, in *Revue générale de Droit International Public*, 1993, p. 617 ss.; P. M. Dupuy, *Le développement du rôle du Conseil de sécurité. Peace-keeping and peace-making. Colloque de l'Académie de droit international de la Haye*, Nijhoff, Dordrecht, Londres, 1993; W. J. Durch (ed.), *The evolution of UN Peace-Keeping. Case studies and comparative analysis*, New York, 1993; M. Goulding, *The evolution of United Nations Peacekeeping*, in *International Affairs*, 1993, p. 451 ss.; B. Simma (ed.), *The charter of the United Nations. A commentary*, II ed., Oxford, 2002; J. Combacau, *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies: résurrection au métamorphose?*, in R. Ben Achour, S. Langhmani (ed.), *Les nouveaux Aspects du droit international*, Pedone, 1994, p. 139 ss.; M. Bothe, cit., p. 648 ss.; B. Conforti, *L'azione del Consiglio di sicurezza per il mantenimento della pace*, in P. Picone (a cura di), *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, 1995, p. 1 ss.; D. Archibugi, *Il futuro delle Nazioni Unite*, Roma, 1995; S. M. Hill, S. P. Malik, *Peacekeeping and the United Nations*, Ashgate, 1996; P. Picone, *Il peace-keeping nel mondo attuale: tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 1996, p. 5 ss.; A. De Guttry, *La nuova generazione delle United Nations peace-keeping operations: alcuni problemi*, in *Giano*, 1996, p. 134-5; F. Marcelli, *Peace-keeping: Nazioni Unite o Stati Uniti?*, in *Giano*, 1996, p. 136 ss.; P. Gargiulo, cit., p. 99 ss.; U. Villani, "Emergenza umanitaria" e mantenimento della pace, in *Giano*, 1996, p. 140 ss.; O. Ramsbotham, *The new UN peacekeeping: building peace in lands of conflicts after the cold war*, 1997; E. Lagrange, *Les opérations de maintien de la paix et le chapitre VII de la Charte des Nations*

missioni di pace dell'Unione europea. Non è secondario in proposito ricordare altresì che l'Unione europea ha in corso una stretta cooperazione con le Nazioni Unite, che ha portato le due organizzazioni ad avviare delle missioni in *partnership*¹⁶⁵ e che è stata oggetto della "Dichiarazione congiunta sulla cooperazione nella gestione delle crisi" del 24 settembre 2003¹⁶⁶. Inoltre, come è stato osservato, la politica di sicurezza dell'Unione sembra funzionalmente orientata verso il sistema delle Nazioni Unite, circostanza che appare apprezzabile "In un'epoca di spinte centrifughe rispetto all'ONU, di ritorno all'unilateralismo da parte di vari Stati, di tentativi di accreditare la liceità dell'uso individuale della forza in nome di valori "universali", di deformazione dell'istituto della legittima difesa"¹⁶⁷.

Unies, Paris, 1999; O. Ramsbotham, T. Woodhouse (ed.), *Encyclopedia of international peacekeeping operations*, 1999; U. Leanza, *Diritto internazionale ed interventi umanitari*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2000, p. 9 ss.; I. J. Rikyhe, *The politics and the practice of United Nations Peacekeeping: past, present and future*, 2000; M. Frulli, *Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite e l'uso della forza*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 2001, p. 347 ss.; S. Marchisio, *L'ONU*, cit., p. 259 ss.; N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2001, p. 59 ss.; B. Conforti, e *Le Nazioni Unite*, VI ed., Padova, 2000, p. 201 ss.; B. Conforti, *In tema di azioni del Consiglio di sicurezza a tutela della pace e della sicurezza*, in *Scritti di diritto internazionale*, Napoli, 2003, p. 261 ss.; E. Cannizzaro, *Sui rapporti fra Consiglio di sicurezza e Assemblea generale nel campo del mantenimento della pace*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 2004, p. 1066 ss.; S. Marchisio, *La capacità globale dell'ONU per la pace*, in *La Comunità internazionale*, 2005, p. 3 ss.; P. Picone, *Le autorizzazioni all'uso della forza tra sistema delle Nazioni Unite e diritto internazionale generale*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 2005, p. 5 ss. Per un approccio di tipo storico e geopolitico, C. Jean, *Manuale di geopolitica*, Bari, 2003, p. 192 ss., e, dello stesso autore, *Manuale di studi strategici*, Milano, 2004. Sul capitolo VIII, a riguardo delle forme di cooperazione con le organizzazioni regionali, si rinvia a E. Cannizzaro, *Sull'attuazione di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza da parte di organizzazioni regionali*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 1993, p. 408; A. Del Vecchio, *Consiglio di sicurezza ed organizzazioni internazionali regionali nel mantenimento della pace*, in *La Comunità internazionale*, 1995, p. 228 ss.; A. Gioia, *The United Nations and regional organizations in the maintenance of peace and security*, cit., p. 191 ss.; M. Iovane, *La NATO, le organizzazioni regionali e le competenze del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite in tema di mantenimento della pace*, in *La Comunità internazionale*, 1998, p. 43 ss.; U. Villani, *Il ruolo delle organizzazioni regionali per il mantenimento della pace nel sistema dell'ONU*, in *La Comunità internazionale*, 1998, p. 428 ss.; L. Picchio Forlati, *La politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea tra Carta delle Nazioni Unite e impegni NATO*, in S. Riondato (a cura di), *Diritto e Forze armate*, Padova, 2001, p. 139 ss.; F. Leita, *Il ruolo attuale delle organizzazioni regionali per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale*, in S. Riondato (a cura di), *Diritto e Forze armate*, Padova, 2001, p. 151 ss.; U. Villani, *La politica europea in materia di sicurezza e di difesa*, cit., p. 63 ss.; infine, il recente A. Tanzi, *Il ruolo delle organizzazioni regionali nel dibattito alle Nazioni Unite*, in F. Lattanzi, M. Spinedi (a cura di), *Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace nella prassi di fine XX secolo*, Napoli, 2004, p. 1 ss.

¹⁶⁵ Ci si riferisce ad interventi quali l'EUPM in Bosnia, con il quale si è dato avvicinamento alla missione di polizia delle Nazioni Unite, la conclusa operazione militare *Artemis* in Congo oppure, più di recente, l'operazione militare *Eufor RD Congo*, con la quale l'Unione sostiene l'operazione delle Nazioni Unite MONUC per il periodo di svolgimento di libere elezioni politiche in questo Paese.

¹⁶⁶ Testo al link http://www.europa-eu-un.org/articles/it/article_2768_it.htm. Sulla cooperazione tra Nazioni Unite ed Unione europea, tra i tanti scritti, J. P. Cot, *La Communauté européenne, l'Union européenne et l'Organisation des Nations Unies*, in B. Boutros-Ghali (ed.), *Boutros Boutros-Ghali amicorum discipulorumque liber: paix, développement, démocratie*, Bruxelles, 1998, p. 327; S. Grassi, cit., p. 295 ss.; G. Pugliese, *Da Bruxelles a New York: prospettive della cooperazione tra Unione europea e Nazioni Unite nel settore della prevenzione e gestione dei conflitti*, in *Europa e politica internazionale: nuovi orizzonti della diplomazia italiana, Quaderni di studi europei*, vol. 2, 2001, p. 47 ss.; F. Martines, *Il ruolo dell'Unione europea e suo coordinamento con le Nazioni Unite e l'UEO*, cit., p. 377 ss.; U. Villani, *La politica europea in materia di sicurezza e di difesa e i suoi rapporti con le Nazioni Unite*, cit., p. 63 ss.; T. Tardy, cit., ; N. Ronzitti, *L'applicabilità del diritto internazionale umanitario*, cit., p. 165 ss.; M. Ortega (ed.), *The European Union and the United Nations. Partners in effective multilateralism*, Chaillot paper 78, ISS, Paris, 2005; infine, M. Cicconi, *Aspetti istituzionali delle relazioni tra Unione europea e Nazioni Unite*, in P. Mariani (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea*, Milano, 2005, p. 160 ss..

¹⁶⁷ Così U. Villani, *La politica europea in materia di sicurezza e di difesa e i suoi rapporti con le Nazioni Unite*, cit., p. 90.

Passando al rapporto tra il contenuto degli accordi e il ruolo dagli stessi rivestito nel quadro degli strumenti della politica estera e di sicurezza comune, va osservato che, sotto il profilo funzionale, gli accordi in esame in questa sezione regolano aspetti di natura tecnica ed organizzativa della disciplina delle missioni di pace. Si tratta quindi di atti a contenuto esecutivo e aventi carattere subalterno rispetto all'azione comune che istituisce la missione di pace. La disciplina dettata negli accordi risulta infatti leggibile alla luce dell'azione comune che istituisce la missione, che in parte, come si è visto, ne integra il contenuto. Come si è prima ricordato, l'azione comune è atto presupposto rispetto agli accordi, tanto da rinviare all'art. 24 per la conclusione di accordi sullo *status* della forza e sulla partecipazione degli Stati terzi. Tale considerazione portano a ritenere che gli stessi rivestano anche una rilevanza politica marginale. Gli accordi in esame, in quanto atti di natura tecnico-operativa, non compiono o ribadiscono scelte di politiche estera assunte dall'Unione europea nell'ambito del secondo pilastro, ma contribuiscono all'attuazione di un intervento la cui intrapresa è stata decisa con l'azione comune di istituzione della missione e con le decisioni politiche che l'hanno anticipata. Volendo collocare la tipologia di accordi in esame nel ventaglio degli strumenti della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione, si deve quindi concludere che, in armonia con quanto sostenuto in dottrina, si tratta di strumenti di secondo livello. Nel caso degli accordi sul quadro di partecipazione, che non sono stati conclusi sulla base di un'azione comune, si è visto che l'atto presupposto erano le determinazioni del Consiglio europeo e del Consiglio dei ministri, che contenevano la scelta politica di compiere un ulteriore passo verso la stabilità e la tenuta dei rapporti transatlantici. Nel complesso degli accordi della politica di sicurezza, si tratta quindi di atti di rilevanza minore rispetto agli strumenti classici del secondo pilastro e, chiaramente, di rilevanza politica marginale. In tal senso si è espressa la dottrina a proposito degli accordi *ex art. 24 TUE*¹⁶⁸, ma occorre precisare che tale apprezzamento si può condividere con riguardo alla prassi degli accordi della politica di sicurezza, rinviando alla sezione successiva la valutazione degli accordi della politica estera.

Infine, gli accordi della politica di sicurezza sembrano imputabili all'Unione europea, come emerge da diversi elementi contenuti negli accordi. Va innanzitutto segnalato che i preamboli degli accordi indicano che l'Unione ed il co-contraente sono le "parti" dell'accordo e come tali, quando non indicate con le loro denominazioni ufficiali, sono richiamate negli articolati. Questi contengono numerose disposizioni nelle quali l'Unione europea sembra essere il titolare dei rapporti giuridici instaurati con la controparte, con riferimento sia alla rete di diritti ed obblighi legati allo statuto della missione, sia ad alcune fattispecie del diritto dei trattati che attengono alla vita dell'accordo.

Quanto ai primi, le norme contenute negli accordi fissano diritti ed obblighi di varia natura in capo alla missione. Si vogliono ricordare, per gli accordi conclusi con gli Stati ospitanti, i doveri informativi cui è tenuto il capomissione e la libertà di comunicazione di cui gode la missione oppure, per passare agli accordi conclusi con gli Stati terzi, le disposizioni relative alla partecipazione dello Stato terzo, che si relaziona direttamente all'Unione nel fissare il proprio contributo. Si rammentano inoltre le norme che, negli accordi conclusi con i terzi, sia *ad hoc*, sia per fissare il quadro di partecipazione, rinviano ad altri accordi conclusi ai sensi dell'art. 24, le cui formulazioni sembrano attribuire direttamente gli accordi richiamati all'Unione europea. È il caso del richiamo all'accordo concluso con lo Stato ospitante per la fissazione dello *status* delle forze o della missione¹⁶⁹ o all'eventuale avvenuta conclusione di un accordo sullo scambio delle informazioni classificate. Come si era osservato, le disposizioni suggeriscono come la parte cui imputare gli accordi richiamati sia l'Unione europea e nel fare ciò riconoscono indirettamente che anche l'accordo concluso con gli Stati terzi sono da imputare all'Unione, avendo essi la stessa base giuridica.

¹⁶⁸ C. Novi, *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, cit., p. 95 e 200; M. Cicconi, *Aspetti istituzionali delle relazioni tra Unione europea e Nazioni Unite*, cit., p. 143; I. Govaere, J. Capiau, A. Vermeersch, cit., p. 161, nota 22.

¹⁶⁹ Art. 3 dell'accordo con Cipro per l'operazione militare Artemis e stesso articolo degli accordi relativi alla partecipazione alla missione EUPM.

Quanto, invece, alle norme dell'accordo relative alle fattispecie del diritto dei trattati, quali la denuncia o la soluzione delle controversie, è stabilito che le parti partecipanti all'accordo - che ai sensi dei preamboli sono l'Unione europea e il co-contrattante - possano modificarlo e denunciarlo, nonché partecipare ai meccanismi di soluzione delle controversie connesse all'interpretazione o all'applicazione dello stesso¹⁷⁰. In tutti i casi, i soggetti che le disposizioni indicano come titolari delle azioni previste sono le parti, quindi l'Unione europea e il co-contrattante, senza che sia previsto un anche minimo ruolo per le cancellerie nazionali. Ciò emerge in modo senz'altro evidente in due accordi conclusi in forma di scambio di lettere con la Macedonia¹⁷¹, dai quali risulta che l'Unione europea è il soggetto che conferma l'entrata in vigore dell'accordo per la "parte europea"¹⁷². Va inoltre ricordato che in nessuno dei casi di conclusione di accordi *ex art. 24* in forma solenne è mai intervenuta la ratifica da parte degli Stati membri. In altre parole, se gli accordi *ex art. 24* fossero stati degli accordi multilaterali conclusi dagli Stati membri dell'Unione ed il co-contrattante, sarebbe stato necessario ottenere tutte le numerose ratifiche necessarie alla loro entrata in vigore, mentre la casistica degli accordi conclusi in forma solenne, che è oramai abbastanza nutrita, non riferisce dell'intervento di alcuna ratifica nazionale¹⁷³.

Quanto detto è incoraggiante rispetto all'imputazione degli accordi all'Unione europea, in quanto la mancanza di riferimenti a prerogative degli Stati membri depone a favore della presenza di due sole parti partecipanti agli accordi, cioè l'Unione e il co-contrattante. A queste considerazioni, si aggiunga inoltre che le conclusioni raggiunte a proposito della titolarità della missione di pace per l'Unione europea comportano l'ulteriore considerazione che all'istituzione, organizzazione e gestione di detti interventi dovrebbe quantomeno corrispondere la titolarità degli accordi internazionali che per le stesse vengono conclusi, nonché, a cascata, anche la responsabilità diretta in caso di inadempimento di quanto previsto negli accordi.

Quest'ultimo riferimento consente di chiudere la sezione relativa all'esame degli accordi della politica di sicurezza facendo un ultimo cenno ad una questione già trattata, ma che, in un certo senso, mina le conclusioni fino ad ora raggiunte sul tema dell'imputabilità delle missioni di pace dell'Unione europea. Si tratta dei profili di responsabilità che sono emersi dall'esame degli accordi della politica di sicurezza e riguardanti i danni provocati da attività svolte nel contesto della missione.

Dall'esame degli accordi conclusi con i sovrani territoriali si è visto che i danni provocati nello svolgimento di funzioni ufficiali a persone fisiche e giuridiche dello Stato ospitante non sono sottoposti ad indennizzo. Analogamente, rispetto agli eventuali danni interni alla missione, cioè provocati da un membro del personale nei confronti di altro membro di diversa nazionalità o di cose appartenenti ad altri Stati che partecipano alla missione, gli accordi conclusi con gli Stati terzi prevedono che il co-contrattante si impegni a rinunciare ad azioni nei confronti di un altro Stato partecipante alla missione qualora i danni a persone e cose siano causati nel corso di attività ufficiali dal personale della missione o risultino dall'uso di mezzi in uso alla stessa. In buona sostanza, quando lo svolgimento di attività rientranti nelle funzioni ufficiali provoca dei danni non si procede ad erogazione di indennizzo, a ragione del margine di rischio fisiologico che accompagna questo tipo di attività.

La situazione cambia di fronte ad attività *off-duty* o comportamenti connotati da negligenza grave o da dolo. In tal caso il regime di responsabilità coinvolge solo gli Stati interessati dal comportamento lesivo e non anche l'Unione europea. Infatti, nel caso degli accordi conclusi coi sovrani territoriali, le attività *off-duty* che provocano danno possono essere

¹⁷⁰ Di norma sono previsti due gradi di tali meccanismi. Il primo è rappresentato dai tentativi di soluzione esperiti da un "gruppo congiunto", composto di rappresentanti della missione e delle autorità locali. Qualora non si giunga ad una composizione, le controversie sono composte dalla parte ospitante e dai rappresentanti dell'Unione per via diplomatica.

¹⁷¹ V. gli accordi relativi a *Concordia* (GU L 82, 29.3.2003) e a *Proxima* (GU L 16 del 23.1.2004).

¹⁷² Sul punto, si rinvia al § 4 di questo capitolo.

¹⁷³ Ci si limita a segnalare l'esempio dell'Italia. Nel periodo che intercorre tra il 2001, anno di conclusione dei primi due accordi *ex art. 24*, ad oggi non risulta ratificato alcun trattato che faccia riferimento ad un accordo internazionale concluso dall'Unione europea in base all'art. 24 TUE.

indennizzate qualora sia accertata la responsabilità dello Stato di appartenenza della persona che ha tenuto il comportamento lesivo. Quanto ai danni interni, invece, la rinuncia ad azioni nei confronti di un altro Stato partecipante alla missione non copre i danni a persone e cose causati da comportamenti connotati da negligenza grave o da dolo. In questo caso, quindi, è chiamata in causa la responsabilità dello Stato di appartenenza della persona che ha tenuto il comportamento lesivo, senza che la argomentata titolarità delle missioni per l'Unione europea determini una qualche forma di coinvolgimento.

Vale la pena sottolineare come il regime di responsabilità descritto, quale risultante dai diversi accordi della politica di sicurezza, vede l'Unione europea totalmente deresponsabilizzata. Chiaramente si tratta di un regime di responsabilità legittimo, ma non si può non osservare come sarebbe stato opportuno che l'Unione si assumesse quantomeno un obbligo finanziario rispetto a danni indennizzabili e verificatisi nel corso delle missioni, indipendentemente dalla natura ufficiale dell'attività che li ha determinati¹⁷⁴.

In altre parole, atteso che i danni provocati da attività ufficiali non sono mai indennizzabili, quelli provocati da attività *off-duty* o connotati da negligenza grave o dolo sarebbero potuti ben essere sopportati in prima istanza dall'Unione europea, che avrebbe liquidato l'eventuale indennizzo, salvo poi rivalersi con lo Stato nei confronti del quale fosse stata accertata la responsabilità internazionale. Si sarebbe quindi trattato di inserire negli accordi della politica di sicurezza un obbligo di tipo finanziario in capo all'Unione europea, senza che questo comportasse un'attribuzione di responsabilità e stabilendo a carico dello Stato interessato l'obbligo di rifondere l'Unione per la somma anticipata.

Lungi dal trattarsi di un mero giro contabile, ciò avrebbe permesso all'Unione europea di soddisfare, sotto il profilo finanziario, i soggetti danneggiati da attività svolte nel contesto della missione da essa istituita, organizzata e gestita, il che avrebbe migliorato la sua percezione in quanto soggetto titolare delle missioni. Ciò detto, se i profili di responsabilità che emergono dagli accordi della politica di sicurezza non incoraggiano in modo unanime la visione dell'Unione in quanto soggetto responsabile degli interventi, va anche aggiunto, ad onor del vero, che si tratta di un tema complesso, sul quale intervengono anche considerazioni di opportunità politica, le quali, come noto, possono portare a soluzioni non sempre lineari.

Sezione III

Gli accordi di politica estera

§ 8. Introduzione

Come si è già anticipato, nell'aprile 2006 è stato concluso un accordo internazionale *ex art. 24 TUE* diverso per contenuto ed obiettivi rispetto alla precedente prassi di applicazione della norma sul *treaty-making power* dell'Unione europea nel secondo pilastro. Infatti, i primi cinque anni di prassi¹⁷⁵ hanno visto la conclusione di oltre 60 accordi internazionali ai fini dell'attuazione della politica di sicurezza, che in buona parte sono stati presi in esame nella sezione precedente¹⁷⁶.

L'accordo in questione è stato concluso tra l'Unione europea e la Corte penale internazionale e ha per oggetto le forme di cooperazione ed assistenza tra le due organizzazioni. Come emerge dalla lettura dell'oggetto, il fine per il quale è stato concluso l'accordo non è legato, almeno direttamente, allo svolgimento delle missioni di pace dell'Unione europea. A questo primo accordo diverso dai precedenti ne è seguito un altro a breve distanza. Infatti, nel mese di maggio è stato concluso un accordo con la Georgia al fine di fissare lo *status* giuridico

¹⁷⁴ Ciò avrebbe ulteriormente allineato il *peace-keeping* dell'Unione alla prassi delle Nazioni Unite. Su tale prassi, A. Di Blase, *Sulla responsabilità internazionale per attività dell'ONU*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 1974, p. 250 ss.; più di recente, S. Dorigo, *cit.*, p. 903 ss..

¹⁷⁵ Il periodo in questione va dal 2001 al 2005.

¹⁷⁶ Come si vedrà in sede di esame degli accordi conclusi ai fini dello scambio delle informazioni classificate, sebbene tali accordi siano da considerare *interpillars*, si deve altresì ritenere che in prima battuta siano stati conclusi per i fini della politica di sicurezza.

del Rappresentante speciale dell'Unione nel Caucaso meridionale e del suo *staff*, quindi per fini non direttamente legati alla politica di sicurezza.

Gli accordi in questione vertono quindi su temi alternativi della politica estera e di sicurezza comune rispetto a quelli che caratterizzano la precedente prassi *ex art. 24 TUE*, in quanto sono legati nel primo caso al funzionamento di un tribunale internazionale, nel secondo alla volontà di rafforzare il ruolo di un rappresentante speciale dell'Unione europea nell'area nella quale è stato inviato¹⁷⁷.

Nella direzione di marcare la differenza dei contenuti e degli obiettivi perseguiti dagli accordi *ex art. 24 TUE* si è quindi fatto ricorso ad una terminologia che distingue gli accordi della politica di sicurezza da quelli della politica estera. Sebbene azzardata, essa consente non solo di procedere ad un esame separato dei due tipi di accordi, ma anche di porre adeguatamente in luce le peculiarità che li caratterizzano.

In questa sezione si intende prendere in considerazione gli accordi della politica estera. Anche in questo caso si intendono evidenziare elementi quali la titolarità dell'intervento di politica estera intrapreso dall'Unione europea, il grado di operatività e la valenza politica degli accordi conclusi e la loro imputabilità. Si intende però porre in luce anche un'ulteriore circostanza. Gli accordi di politica estera riferiscono di una svolta nel ricorso all'*art. 24 TUE*, sia sotto il profilo tematico, sia sotto il profilo della rilevanza politica degli accordi basati sulla norma sul *treaty-making power* nel secondo pilastro, e per questo aprono la strada ad una rivalutazione dello strumento nel quadro giuridico generale della politica estera e di sicurezza comune.

§ 9. L'accordo di cooperazione e assistenza tra la Corte Penale Internazionale e l'Unione europea

L'accordo di cooperazione e di assistenza tra la Corte penale internazionale e l'Unione europea è stato firmato a Lussemburgo il 10 aprile 2006 con l'obiettivo di definire i termini della cooperazione e dell'assistenza fra l'Unione e la Corte¹⁷⁸, in attuazione di alcune previsioni dello statuto di Roma¹⁷⁹ e "in aggiunta" ad alcune iniziative già assunte nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune¹⁸⁰.

Quanto alle prime, lo statuto di Roma prevede che "La Corte [possa] chiedere informazioni o documenti ad ogni organizzazione intergovernativa"¹⁸¹ e che il procuratore possa chiedere la cooperazione un'organizzazione in conformità alle sue competenze o al suo mandato e a tal fine concluda ogni intesa o accordo necessario¹⁸². L'*art. 44, p. 4*, dello statuto prevede inoltre che la Corte possa, in circostanze eccezionali, impiegare del personale messo gratuitamente a disposizione da Stati parti, organizzazioni intergovernative o organizzazioni non governative, per aiutare qualsiasi suo organo nei suoi lavori e che il procuratore possa accettare questa offerta per quanto riguarda il suo Ufficio. Oltre alle forme di cooperazione già definite,

¹⁷⁷ Considerando 1 della decisione 2006/366/PESC del Consiglio del 20 marzo 2006 (GU L 135, 23.5.2006).

¹⁷⁸ Art. 1 dell'accordo.

¹⁷⁹ Lo statuto di Roma è stato adottato il 17 luglio 1998 dalla Conferenza Diplomatica dei Plenipotenziari delle Nazioni Unite ed è entrato in vigore il 1 luglio 2002, dopo il deposito del sessantesimo strumento di ratifica, avvenuto a New York l'11 aprile 2002. Per un commento, si rinvia a A. Cassese, P. Gaeta, J. Jones (ed.), *The Rome statute of the International Criminal Court: a commentary*, Oxford, 2002. Sull'attività in corso presso la Corte, invece L. Barbiero, *Il Darfur e gli altri casi in trattazione alla Corte penale internazionale*, in *I diritti dell'uomo*, 2005, p. 68 ss..

¹⁸⁰ Così si esprime il considerando finale del preambolo dell'accordo: "CONSIDERANDO CHE, a tal fine, la Corte penale internazionale e l'Unione europea dovrebbero concordare i termini di cooperazione e assistenza in aggiunta alla posizione comune 2003/444/PESC e al piano d'azione dell'UE che dà seguito a tale posizione comune".

¹⁸¹ Art. 87, p. 6, dello statuto, primo periodo.

¹⁸² Art. 54 dello statuto, in particolare il p. 2, lett. c) e d). Sul procuratore, C. Ricci, *Brevi note sul ruolo del procuratore e sull'esercizio dell'azione penale dinanzi alla Corte penale internazionale*, in *I diritti dell'uomo*, 2004, p. 1355 ss.

l'art. 87, p. 6, prevede che la Corte e le organizzazioni intergovernative possano pattuirne delle altre¹⁸³.

Quanto, invece, alle iniziative assunte dall'Unione a favore della Corte penale internazionale nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, l'accordo giunge a completamento ed integrazione di un crescendo di misure che ha visto non solo l'approvazione di diverse posizioni comuni e di alcuni piani attuativi¹⁸⁴, ma anche prese di posizione molto chiare in seno alla comunità internazionale, con particolare riferimento alla dialettica instauratasi come reazione all'atteggiamento di "opposizione attiva" assunto dagli Stati Uniti nei confronti della Corte¹⁸⁵.

Quello del sostegno allo statuto di Roma e dell'operatività della Corte penale internazionale è una delle poche linee di politica estera che l'Unione europea ha perseguito in modo deciso e unitario negli ultimi anni¹⁸⁶ e l'accordo in esame si inserisce in tale contesto. Infatti, all'interno del ventaglio di iniziative a favore della Corte penale internazionale, l'accordo rappresenta l'atto convenzionale con cui si è inteso dare attuazione alle già richiamate forme di cooperazione ed assistenza previste dallo statuto di Roma, sia con riguardo a quelle già definite, sia a quelle ulteriori e pattuibili a livello convenzionale tra le due organizzazioni internazionali.

Con riguardo alle forme di cooperazione ed assistenza già previste da alcune norme dello statuto di Roma, è previsto che l'Unione invii alla Corte le informazioni e i documenti da questa richiesti¹⁸⁷ e che cooperi con il procuratore, anche inviandogli le informazioni che lo stesso può

¹⁸³ La norma così recita "Essa (la Corte, n.d.r.) può inoltre sollecitare altre forme di cooperazione e di assistenza di cui abbia convenuto con tale organizzazione e che sono conformi alle competenze o al mandato di quest'ultima".

¹⁸⁴ L'impegno dell'Unione a favore della Corte è cominciato col sostegno ai negoziati per la conclusione dello statuto di Roma ed è proseguito con l'approvazione di diverse posizioni comuni, ciascuna modificativa o sostitutiva della precedente, adottate in occasione di eventi che richiedevano la rimodulazione dell'intervento dell'Unione verso lo statuto di Roma o la Corte. Vedi le posizioni comuni 2001/443/PESC dell'11 giugno 2001 sulla Corte penale internazionale (GU L 155, 12.06.2001), 2002/474/PESC del 20 giugno 2002 (GU L 164, 22.06.2002) e il relativo piano d'azione del 15 maggio 2002 e 2003/444/PESC del 16 giugno 2003 sulla Corte penale internazionale (GU L 150, 18.6.2003), attualmente vigente, e relativo piano d'azione. Per un commento, si rinvia a X. Pons Rafols, *La Unión europea ante la Corte penal internacional*, in *Revista de derecho comunitario europeo*, 2003, p. 1074 ss.

¹⁸⁵ Sull'argomento, M. Balboni, *Giustizia penale internazionale e rispetto dei principi dello Stato di diritto: il contributo dell'Unione europea*, in G. Gozzi, F. Martelli (a cura di), *Guerre e minoranze. Diritti delle minoranze, Conflitti interetnici e giustizia internazionale nella transizione alla democrazia dell'Europa Centro-Orientale*, Bologna, 2004, p. 364 e P. Mori, *Gli accordi di esenzione ex art. 98 dello Statuto della Corte penale internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, p. 1000 ss.. Sui discussi principi-guida per la conclusione degli accordi di non consegna con gli Stati Uniti (v. l'annesso alle Conclusioni del Consiglio Affari generali e relazioni esterne del 30 settembre 2002), che in parte hanno intaccato l'integrità della posizione europea, M. Fornari, *Corte penale internazionale, Stati Uniti e impunity agreements*, in *La Comunità internazionale*, 2003, p. 241 ss. e R. Nigro, *Corte penale internazionale e accordi bilaterali diretti a precludere agli Stati parti la consegna di presunti criminali*, nella stessa rivista, 2003, p. 619 ss..

¹⁸⁶ Così M. Balboni, *cit.*, p. 390. Va osservato che tale linea di politica estera trova la propria ragione nella convergenza tra il Trattato sull'Unione europea e lo statuto di Roma in materia di rispetto dei diritti umani e di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Infatti, l'art. 11 TUE e il preambolo dello statuto vi fanno entrambi riferimento, il primo stabilendo che la promozione del rispetto dei diritti umani e il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali sono degli obiettivi da raggiungere, il secondo prendendo atto che crimini di tale gravità minacciano la pace, la sicurezza ed il benessere del mondo e costituiscono una violazione dei diritti umani, con la conseguenza che non possono rimanere impuniti. In tal senso, sostenere la Corte penale internazionale contribuisce a realizzare gli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune.

¹⁸⁷ Art. 7 dell'accordo, attuativo dell'art. 87, p. 6, dello statuto. L'art. 7 deve essere letto in coordinato con l'art. 3, per il quale l'accordo non si applica "a richieste di informazioni della Corte relative a informazioni diverse da documenti dell'UE", con la conseguenza che potranno riguardare soltanto documenti originati dall'Unione europea. Quanto ai documenti in possesso dell'Unione ma non dalla stessa originati, l'art. 3 precisa che le informazioni provenienti da uno Stato membro saranno oggetto di richieste rivolte direttamente agli stessi Stati e che, in generale, l'art. 73 dello statuto "si applica, mutatis mutandis,

richiedere all'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune¹⁸⁸. Inoltre, è previsto che l'Unione e la Corte concordino in quali circostanze eccezionali quest'ultima possa impiegare personale messo gratuitamente a disposizione dell'Unione per aiutare qualsiasi organo della Corte nei suoi lavori¹⁸⁹.

Quanto alle "altre forme di cooperazione e di assistenza" che possono essere concordate tra la Corte e le organizzazioni intergovernative¹⁹⁰, nell'accordo con l'Unione sono previsti un obbligo di cooperazione e consultazione reciproca su questioni di interesse comune¹⁹¹, una cooperazione finalizzata ad attuare iniziative utili a promuovere la diffusione dei principi, dei valori e delle disposizioni dello statuto di Roma e degli strumenti correlati¹⁹² e il coinvolgimento della Corte in riunioni e conferenze in cui sono discusse questioni di suo interesse, con il fine di farle prestare il proprio contributo¹⁹³. Nello specifico, si intendono garantire la cooperazione e l'assistenza attraverso un regolare scambio di informazioni e di documenti di interesse reciproco, la trasmissione spontanea alla Corte di informazioni o documenti che siano attinenti ai suoi lavori e l'invio, da parte del cancelliere della Corte, di informazioni e documentazione relative a cause, procedure orali, sentenze e ordinanze che possono rivestire un interesse per l'Unione¹⁹⁴. L'accordo prevede inoltre che la stessa Unione adotti le misure necessarie affinché la Corte assuma la testimonianza di suoi funzionari o agenti¹⁹⁵ e revochi i privilegi e le immunità concesse in base al diritto internazionale a persone che si presumono colpevoli di un crimine di giurisdizione della Corte e nei confronti della quale la stessa intenda procedere¹⁹⁶. Infine, è previsto che l'Unione metta a punto, in consultazione con la Corte, dei programmi di formazione ed assistenza per giudici, procuratori, funzionari e consulenti nell'ambito delle attività attinenti alla Corte¹⁹⁷ e che, analogamente a quanto previsto per il personale, l'Unione e la Corte concordino in quali circostanze eccezionali quest'ultima possa impiegare le strutture e i servizi dell'Unione che le possano risultare necessari, compreso il sostegno sul campo¹⁹⁸.

La descritta disciplina della cooperazione ed assistenza è permeata da due principi di condotta. Innanzitutto si intende realizzare la cooperazione non a scapito della sicurezza delle persone. Per cui, qualora la sua realizzazione metta in pericolo la sicurezza del personale dell'Unione, in servizio o in quiescenza, compreso il caso della testimonianza, o comunque

alle richieste avanzate dalla Corte all'UE nell'ambito del presente accordo", quindi il regime del consenso preventivo informerà anche la disciplina della divulgazione delle informazioni in possesso dell'Unione ma dalla stessa non originate. Il principio del consenso della fonte, come si vedrà, permea anche gli accordi conclusi dall'Unione europea in materia di scambio di informazioni classificate.

¹⁸⁸ Art. 11 dell'accordo, attuativo dell'art. 54, p. 2, lett. c) e d), dello statuto.

¹⁸⁹ Art. 13 dell'accordo, attuativo dell'art. 44, p. 4, dello statuto.

¹⁹⁰ Art. 87, p. 6, dello statuto, secondo periodo, per il quale "Essa (la Corte, n.d.r.) può inoltre sollecitare altre forme di cooperazione e di assistenza di cui abbia convenuto con tale organizzazione e che sono conformi alle competenze o al mandato di quest'ultima."

¹⁹¹ Art. 4 dell'accordo.

¹⁹² Art. 6 dell'accordo. Questa misura era prevista già nelle varie posizioni comuni sulla Corte (art. 2 della posizione comune 2001/443/PESC e lo stesso articolo delle successive). Come si preciserà più avanti, si ritiene che la disposizione costituisca una norma di valenza politica, che esprime il forte grado di coinvolgimento e condivisione dell'Unione rispetto ai valori espressi dallo statuto di Roma e alla attività della Corte.

¹⁹³ Art. 5 dell'accordo.

¹⁹⁴ Art. 7 dell'accordo.

¹⁹⁵ Art. 10 dell'accordo. Questa forma di cooperazione si realizza, secondo quanto previsto in norma, revocando l'obbligo di riservatezza che incombe sul funzionario o agente testimone, che normalmente non potrebbe divulgare informazioni di cui fosse venuto a conoscenza per ragioni di servizio. Resta salva la possibilità per l'Unione di nominare un rappresentante per assistere qualsiasi funzionario o altro agente chiamato come testimone dinanzi alla Corte.

¹⁹⁶ Art. 12 dell'accordo. Questa norma è sostanzialmente finalizzata a consentire alla Corte di esercitare la propria giurisdizione e costituisce norma omologa all'art. 98, p. 1, dello statuto di Roma.

¹⁹⁷ Art. 15 dell'accordo. Tale misura ha fatto parte delle iniziative dell'Unione a favore della Corte sin dalla posizione comune 2002/474/PESC.

¹⁹⁸ Art. 14 dell'accordo. La norma precisa che i termini e le condizioni di tale avvalimento sono, se del caso, oggetto di intese supplementari preliminari.

comprometta la sicurezza o l'appropriato svolgimento di qualsiasi operazione o attività dell'Unione, la Corte può ordinare, su richiesta della stessa Unione, adeguate misure di protezione¹⁹⁹. In secondo luogo, quando lo scambio di informazioni riguarda quelle classificate con un livello di sicurezza, deve essere applicata la disciplina prevista dall'allegato all'accordo, che sostanzialmente si preoccupa di garantire che presso gli uffici dell'Unione e della Corte il materiale scambiato mantenga la stessa classificazione di riservatezza e lo stesso conseguente trattamento di sicurezza²⁰⁰.

Chiudono l'articolato le clausole finali, ovvero le norme relative all'attuazione dell'accordo²⁰¹, alla composizione delle controversie derivanti dalla sua interpretazione ed applicazione²⁰², all'entrata in vigore e alla revisione²⁰³, nonché quelle sulla denuncia²⁰⁴.

Come si è già avuto modo di osservare, l'accordo concluso con la Corte penale internazionale costituisce il primo accordo di politica estera concluso *ex art.* 24 TUE e nell'ambito di una linea di politica estera perseguita dall'Unione europea in modo abbastanza deciso e unitario. Infatti, il sostegno alla Corte penale internazionale è un *affaire* di politica estera che è stato seguito autonomamente dall'Unione europea, che, a corollario di numerose iniziative intraprese a favore della Corte, ha con la stessa concluso un accordo internazionale per disciplinare forme di cooperazione ed assistenza da porre in essere sul campo. L'accordo fa quindi parte delle iniziative che l'Unione ha posto in essere nell'ambito di una linea di politica estera che le appartiene, che ha promosso in seno alla comunità internazionale²⁰⁵ e che ha cercato di controllare anche laddove le competenze nazionali consentivano interventi differenziati. Ci si riferisce chiaramente alla questione dei discussi principi-guida per la conclusione degli accordi di non consegna con gli Stati Uniti²⁰⁶, che, sebbene abbiano intaccato l'unità della posizione

¹⁹⁹ Artt. 8 e 10, c. 2, dell'accordo.

²⁰⁰ Art. 9 e i richiami contenuti negli artt. 3, c. 1, 11, c. 3, e 20 dell'accordo. Quanto all'allegato richiamato all'art. 9, questo fa rinvio alle norme di sicurezza del Consiglio di cui alla Decisione 2001/264/CE del Consiglio, già citata in occasione dell'esame degli accordi della politica di sicurezza. La materia, come anticipato, è stata disciplinata in alcuni accordi *interpillars*, sui quali ci si soffermerà nella prossima sezione.

²⁰¹ Art. 17 dell'accordo. La norma prevede che l'ufficio del procuratore e la cancelleria della Corte e i segretari generali del Consiglio e della Commissione vigilino, nell'ambito delle rispettive competenze, sull'attuazione dell'accordo e che la Corte e l'Unione possano concludere le intese che ritengono a tal fine opportune.

²⁰² Art. 18 dell'accordo. Le controversie sono affrontate mediante consultazioni fra le parti, quindi non c'è elezione di giudice, ma sola previsione di ricorso ad un mezzo diplomatico per dirimere i contrasti.

²⁰³ Art. 19 dell'accordo. Questo entra in vigore il primo giorno del primo mese dopo che le parti lo hanno firmato, quindi il 1 maggio 2006. L'accordo può essere riveduto, su richiesta di una delle parti e non oltre cinque anni dalla sua entrata in vigore, nella prospettiva di apportare eventuali modifiche, chiaramente nella forma dell'accordo internazionale.

²⁰⁴ Art. 20 dell'accordo. La denuncia, secondo quanto scritto in norma, avviene con notifica scritta all'altra parte e prende effetto sei mesi dopo il ricevimento della notifica dall'altra parte. La denuncia non si estende agli obblighi già contratti in base all'accordo, con particolare riguardo alle informazioni classificate, che dovranno essere protette anche qualora l'accordo venisse meno.

²⁰⁵ Si pensi alle attività tese a coinvolgere gli Stati terzi nell'adesione alla propria linea. V. il considerando n. 14 della posizione comune 2003/444/PESC, per il quale "L'UE, ai fini dell'ottimizzazione dell'impatto della presente posizione comune, ritiene importante che i paesi aderenti dell'Europa centrale e orientale, da Cipro e da Malta, e che i paesi associati Romania, Bulgaria e Turchia e i paesi EFTA vi si conformino" e l'art. 9 della stessa posizione, per il quale "Il Consiglio rileva che Cipro, la Repubblica ceca, l'Estonia, la Lettonia, la Lituania, Malta, la Polonia, la Repubblica slovacca, la Slovenia e l'Ungheria intendono applicare la presente posizione comune a decorrere dalla data della sua adozione. La presidenza chiede ai paesi aderenti dell'Europa centrale e orientale, a Cipro e Malta, ai paesi associati Romania, Bulgaria e Turchia e ai paesi EFTA di conformarsi alla presente posizione comune". Si rammenta inoltre che sin dall'approvazione della posizione comune 2001/443/PESC l'Unione ha inteso sollevare la questione della condivisione e partecipazione dello statuto di Roma in varie sedi internazionali.

²⁰⁶ V. l'annesso alle Conclusioni del Consiglio Affari generali e relazioni esterne del 30 settembre 2002

europea, hanno comunque rappresentato delle direttive di comportamento destinate ai propri Stati membri²⁰⁷.

Dal punto di vista del contenuto, l'accordo è il primo concluso per il raggiungimento di obiettivi che non sono legati direttamente o soltanto alla politica di sicurezza, quanto piuttosto a diversi obiettivi del secondo pilastro. Sebbene la repressione dei crimini internazionali contribuisca anche all'obiettivo di mantenere la pace e la sicurezza internazionali, l'accordo è teso anche al consolidamento dello stato di diritto, al rispetto dei diritti umani e al sostegno al multilateralismo effettivo, che, sebbene non inserito tra gli obiettivi *ex art.* 11 TUE, costituisce uno dei principi che definiscono la politica estera e di sicurezza comune²⁰⁸. Inoltre, se si rammentano i contenuti dell'accordo, balza all'occhio la differenza tra la disciplina della cooperazione ed assistenza con la Corte e il contenuto degli accordi conclusi per i fini della politica di sicurezza²⁰⁹.

Sotto il profilo funzionale, l'accordo con la Corte penale internazionale in parte smentisce quanto è stato affermato in dottrina a proposito del ruolo che gli accordi *ex art.* 24 rivestono nel secondo pilastro, ovvero che costituiscono uno strumento di carattere esclusivamente esecutivo, avente un ruolo subalterno²¹⁰, e di "rilevanza politica marginale"²¹¹.

Quanto al carattere esecutivo degli accordi e al conseguente ruolo subalterno nel secondo pilastro, nel riconoscere che la prassi dell'art. 24 ad oggi intervenuta ha compreso quasi esclusivamente accordi a contenuto tecnico-organizzativo²¹², si deve anche osservare che alcune disposizioni dell'accordo con la Corte penale internazionale non hanno un contenuto operativo. Tali sono le previsioni relative alle consultazioni regolari su questioni di interesse comune²¹³ e alla cooperazione tesa ad attuare iniziative per promuovere la diffusione dei principi, dei valori e delle disposizioni dello statuto e degli strumenti correlati²¹⁴. Queste norme, infatti, non descrivono dei meccanismi specifici di cooperazione, quali sono, ad esempio, quelli previsti negli artt. 9 e 10²¹⁵, ma manifestano la volontà dell'Unione di avviare e mantenere un dialogo con la Corte e di promuoverne l'attività. Se si considera il non unanime grado di condivisione dello statuto di Roma nella comunità internazionale e le polemiche che hanno accompagnato la sua entrata in vigore, appare evidente come queste disposizioni esprimano e ribadiscano la scelta di politica estera compiuta dall'Unione in ordine al tema generale della repressione dei crimini internazionali e a quello particolare del sostegno alla Corte penale internazionale. Ci si trova quindi di fronte a disposizioni di valenza politica, direttamente collegabili ad obiettivi generali quali il consolidamento dello stato di diritto ed il rispetto dei diritti umani, il mantenimento della pace ed il rafforzamento della sicurezza internazionale, l'osservanza delle norme del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani e il sostegno al multilateralismo effettivo, temi che, di norma, non costituiscono il contenuto di accordi di carattere esecutivo. La presenza di disposizioni di contenuto politico nell'accordo concluso con la Corte mostra quindi come lo

²⁰⁷ I principi-guida del 2002 per la conclusione degli accordi di non consegna, per quanto discutibili, hanno comunque rappresentato una forma di controllo e coordinamento delle eventuali decisioni nazionali di negoziare detti accordi. V. anche la dichiarazione della presidenza olandese resa il 28 aprile 2004 sugli accordi di non consegna, con la quale è stato ribadita l'opposizione alle azioni che possano indebolire la Corte, richiamando gli Stati parte il rispetto degli obblighi imposti dallo statuto di Roma.

²⁰⁸ M. Cicconi, *Aspetti istituzionali delle relazioni tra Unione europea e Nazioni Unite*, cit., p. 136.

²⁰⁹ Non vengono, infatti, in rilievo questioni legate allo *status* giuridico delle forze di pace dell'Unione o alla loro composizione, così come la disciplina dello scambio di informazioni classificate prevista nell'accordo con la Corte ha presupposti diversi rispetto agli accordi conclusi su questa materia con gli Stati terzi e le organizzazioni internazionali.

²¹⁰ C. Novi, *La politica di sicurezza esterna*, cit., p. 95 e 200.

²¹¹ M. Cicconi, *Aspetti istituzionali delle relazioni tra Unione europea e Nazioni Unite*, cit., p. 143; I. Govaere, J. Capiu, A. Vermeersch, cit., p. 161, nota 22.

²¹² Compreso l'accordo concluso con la Georgia, che verrà preso in esame nel prossimo paragrafo.

²¹³ Art. 4 dell'accordo.

²¹⁴ Art. 6 dell'accordo.

²¹⁵ Rispettivamente in materia di scambio di informazioni classificate e di testimonianza resa dal personale dell'Unione.

strumento *ex art.* 24 non abbia necessariamente una vocazione esecutiva, ma che possa anche esprimere delle scelte di politica estera.

Quanto al ruolo subalterno cui fa riferimento la dottrina, le disposizioni di valenza politica contenute nell'accordo con la Corte e la circostanza che lo stesso non è stato concluso in attuazione di un atto del secondo pilastro portano a negare che l'accordo rivesta un ruolo secondario. Quanto, invece, alla rilevanza politica, l'accordo riguarda i termini della cooperazione con "la prima importante istituzione venuta alla luce nel nuovo millennio"²¹⁶ ed è teso a garantirne l'effettività del mandato e l'attività. Se si ricorda che sul tema non soltanto si sono scaldati gli animi nella Comunità internazionale, ma si sono anche determinate delle divergenze tra l'Unione europea e gli Stati Uniti sugli accordi di non consegna²¹⁷, si può concludere affermando che ci si trova di fronte ad un accordo di una certa rilevanza politica.

Infine, anche l'accordo concluso con la Corte penale internazionale risulta imputabile all'Unione europea. Oltre agli elementi emergenti dalla prassi dell'art. 24 TUE evidenziati in sede di commento degli accordi della politica di sicurezza, dall'accordo con la Corte penale internazionale emerge qualche elemento in più. Infatti, alcuni punti del preambolo e determinate norme riferiscono espressamente della circostanza che l'accordo non riguarda gli Stati membri dell'Unione, precisazione, questa, che non compare negli altri accordi del secondo pilastro.

Per cui, il preambolo precisa che l'accordo "contempla termini di cooperazione e di assistenza tra la Corte penale internazionale e l'Unione europea e non tra la Corte penale internazionale e gli Stati membri dell'Unione europea". L'art. 2, inoltre, ribadisce che "Per «UE» non si intendono gli Stati membri singolarmente", ma i soggetti che, di volta in volta e in relazione ai singoli adempimenti, possono qualificarsi come «UE»²¹⁸.

Oltre a questi richiami espressi, l'art. 4, nel fissare l'obbligo di cooperazione tra la Corte e l'Unione, sembra indicare due soggetti che sono ben distinti dagli Stati che sono parti dei rispettivi trattati istitutivi. La norma stabilisce, infatti, che le parti coopereranno "nella prospettiva di facilitare l'effettivo espletamento delle loro rispettive responsabilità" e si consulteranno "nella piena osservanza delle rispettive disposizioni del trattato UE e dello statuto" il che porta a intendere la Corte e l'Unione come soggetti concludenti e responsabili dell'accordo, pur nei limiti delle competenze e degli strumenti loro offerti dai rispettivi atti costitutivi. Per quanto riguarda l'Unione europea, tale ricostruzione risulta avvalorata dalla ulteriore considerazione che i suoi Stati membri sono già parti dello statuto di Roma e sono tenuti a cooperare con la Corte in virtù dello stesso atto, con la conseguenza che l'accordo in questione non li può riguardare in quanto co-contrattanti.

Per concludere, oltre agli elementi emergenti dall'articolato, va nuovamente rammentato che l'accordo rappresenta l'ultima iniziativa dell'Unione nell'ambito di una linea di politica estera perseguita in modo deciso e unitario, il che, nel suo piccolo, depone a favore della imputabilità dell'accordo di cooperazione ed assistenza con la Corte penale internazionale per l'Unione europea.

§ 10. L'accordo concluso con la Georgia sullo *status* del Rappresentante speciale dell'Unione europea per il Caucaso meridionale

A distanza di circa un mese dalla conclusione dell'accordo, appena commentato, con la Corte penale internazionale è stato concluso il secondo accordo di politica estera dell'Unione europea. Si tratta dell'accordo del 12 maggio 2006 tra l'Unione europea e il governo della Georgia sullo *status* del rappresentante speciale dell'Unione europea per il Caucaso meridionale e del suo gruppo di supporto²¹⁹.

L'accordo è da considerare tra gli accordi di politica estera alla luce del suo contenuto, che, essendo teso a fissare il trattamento giuridico del rappresentante europeo nel territorio dello Stato ospitante, non riguarda una materia direttamente legata all'attuazione della politica di

²¹⁶ Bollettino UE 4-2002.

²¹⁷ Bollettino UE 7/8-2004.

²¹⁸ Ovvero il Consiglio dell'Unione europea, l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune e la Commissione.

²¹⁹ GU L 135, 23.5.2006.

sicurezza. Ciò nonostante, sotto il profilo della disciplina descritta, questo accordo è molto simile a quelli che fissano lo *status* delle missioni di pace sul territorio della parte ospitante.

Nel merito, dalla data di entrata in vigore dell'accordo fino al momento della partenza dalla Georgia²²⁰, al rappresentante speciale e al suo gruppo di supporto è accordato lo *status* equivalente a quello di una missione diplomatica ai sensi della convenzione di Vienna del 1961²²¹. Alla persona del rappresentante e ai membri dello *staff*, compresi i familiari, sono concessi i privilegi e le immunità di norma concessi agli agenti diplomatici ai sensi della stessa convenzione²²², mentre al personale amministrativo e tecnico, nonché quello assunto localmente, l'accordo riserva le immunità e i privilegi che la citata convenzione prevede rispettivamente per il personale tecnico e amministrativo²²³ e per quello assunto *in loco* operanti nelle missioni diplomatiche della parte ospitante²²⁴. Al fine dello svolgimento del mandato tracciato dall'azione comune 2006/121/PESC²²⁵, al rappresentante speciale e al gruppo di supporto è concessa la libertà di movimento, che l'accordo si preoccupa di precisare in termini di "libero accesso ai confini settentrionali, orientali e meridionali della parte ospitante"²²⁶.

Analogamente a quanto accade con le missioni di pace, è fatto obbligo al rappresentante speciale e ai membri del suo *staff*, inclusi il personale amministrativo e tecnico e quello locale, di rispettare le leggi e le regolamentazioni dello Stato ospitante e di astenersi dal compiere qualsiasi azione o attività incompatibile con lo spirito imparziale e internazionale delle loro funzioni o in contrasto con l'accordo²²⁷. Spetta inoltre al rappresentante informare periodicamente il governo georgiano della consistenza dello *staff* e dell'identità personale dei suoi membri²²⁸. La Georgia, per sua parte, si assume la responsabilità della sicurezza del personale del gruppo di supporto e a tal fine, in consultazione col rappresentante o suo delegato, adotta tutte le misure a tal fine necessarie²²⁹.

Atteso che i contenuti della disciplina dello *status* del rappresentante speciale non pongono particolari problemi interpretativi, altre considerazioni si possono svolgere a riguardo di questo breve accordo.

Quanto all'imputabilità dell'intervento disciplinato, va detto che l'accordo ha la funzione di fissare lo *status* del rappresentante speciale dell'Unione europea nel territorio della Georgia, la cui attività si iscrive nell'ambito della politica dell'Unione europea verso il Caucaso meridionale, regione che dopo l'ultimo allargamento è divenuta "area prossima"²³⁰. Tale politica ha visto, ad oggi, l'avvio di iniziative ed interventi riconducibili sia al primo, sia al secondo pilastro. Si ricorda innanzitutto l'accordo di partenariato e cooperazione concluso il 22 aprile 1996 tra le Comunità europee e i suoi Stati membri e la Georgia, che è l'atto principe delle relazioni con questo Paese²³¹. L'accordo prevede un'ampia cooperazione in materia commerciale, finanziaria, culturale, di sostegno consulenziale di tipo legislativo, nonché la conduzione di un

²²⁰ Art. 8, c. 3.

²²¹ Art. 3.

²²² Art. 2.

²²³ Art. 4.

²²⁴ Art. 5.

²²⁵ GU L 49, 21.2.2006. L'azione comune è l'ultima di una serie che ha riguardato la figura del rappresentante speciale per il Caucaso meridionale, la cui prima nomina risale al 2003. Vedi le azioni comuni 2005/582/PESC del 28.7.2005 (GU L 199, 29.7.2005), 2005/330/PESC del 26.4.2005, 2003/872/PESC dell'8.12.2003 (GU L 326, 13.2.2003) e, infine, 2003/496/PESC del 7.17.2003 (GU L 169, 8.7.2003).

²²⁶ Art. 7.

²²⁷ Art. 1, c. 1.

²²⁸ Art. 1, c. 2.

²²⁹ Art. 6. La norma fa diverse precisazioni. Primo, che la sicurezza comprende le attività connesse all'evacuazione d'emergenza. Secondo, che comprende "la sicurezza personale del trasporto e dell'alloggio del gruppo di supporto quando opera al di fuori di Tbilisi". Terzo, che può comprendere la predisposizione di personale armato e attrezzato che scorti il gruppo di supporto nei suoi spostamenti.

²³⁰ In generale, D. Lynch, *Why Georgia matters*, Chaillot paper 86, ISS, Paris, 2006.

²³¹ Accordo di partenariato e cooperazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da un lato, e la Georgia, dall'altro e la relativa decisione di approvazione (GU L 205, 4.8.1999), entrato in vigore nel 1999.

dialogo politico, il cui fine è anche di promuovere la pace e la sicurezza internazionale nella regione. L'impegno politico dell'Unione verso il Caucaso meridionale è stato poi incrementato a seguito delle determinazioni assunte dal Consiglio Affari generali del 26-27 febbraio 2001²³², che ha confermato la volontà dell'Unione di giocare un ruolo politico attivo nella transizione della Georgia verso la democrazia e nella stabilizzazione della regione. In tal senso va letta la nomina, nel 2003, del primo rappresentante speciale per il Caucaso meridionale²³³. Inoltre, la Georgia, l'Armenia e l'Azerbaijan sono stati invitati dal Consiglio Affari generali e relazioni esterne del 14 giugno 2004 a partecipare alla politica europea di vicinato, con il fine di contribuire ad aumentare la stabilità, la sicurezza e la prosperità del Caucaso meridionale²³⁴. A seguito dell'ingresso di questi Paesi nella politica europea di vicinato sono state strette relazioni politiche, economiche e culturali più intense con l'Unione e ciò ha consentito di rinforzare la cooperazione di frontiera e di condividere la responsabilità nella risoluzione e prevenzione dei conflitti. Quanto alle attività concernenti il secondo pilastro dell'Unione europea, nell'ambito della politica verso il Caucaso meridionale va inclusa la missione civile sullo stato di diritto *Eujust Themis*²³⁵, lanciata dall'Unione europea in Georgia nel luglio 2004, per l'avvio della quale è stato anche concluso un accordo *ex art. 24 TUE* con lo Stato ospitante²³⁶. Lo scopo della missione, oggi conclusa, è stato di fornire assistenza alle autorità locali nella riforma del sistema giudiziario penale georgiano²³⁷. Alla luce di quanto detto sembra di poter affermare che quella verso il Caucaso meridionale è una politica che l'Unione europea conduce in modo unitario e nel cui ambito è stato concluso l'accordo in esame.

In secondo luogo, quello in esame è il primo accordo internazionale del secondo pilastro con il quale si provvede a fissare lo *status* giuridico di un rappresentante speciale nel territorio di uno Stato terzo. Si tratta di una novità, in quanto fino ad ora si è provveduto alla fissazione dello *status* dei rappresentanti speciali attraverso una norma contenuta nelle azioni comuni di nomina, secondo cui le immunità, i privilegi e le altre garanzie necessarie per il compimento e il regolare svolgimento della missione del rappresentante venivano definite con le parti ospitanti con "tutto il sostegno necessario" degli Stati membri e della Commissione²³⁸. Sebbene la figura del rappresentante speciale appartenga alla politica estera e di sicurezza comune²³⁹, fino ad ora si è quindi provveduto a definire lo *status* dei rappresentanti speciali con modalità che prevedevano l'intervento del primo pilastro e il sostegno cooperativo degli Stati membri. Pur nella consapevolezza che un accordo non può costituire una prassi significativa su cui costruire delle ipotesi, si potrebbe argomentare che l'Unione stia cominciando ad utilizzare lo strumento offerto dall'art. 24 in modo adeguato, ovvero per le esigenze della politica estera e di sicurezza comune. In altre parole, poiché il rappresentante speciale è una figura del secondo pilastro, è opportuno

²³² Doc. 6506/01 (*Presse* 61) relativo alla 2331^a sessione del Consiglio Affari generali del 26-27 febbraio 2001.

²³³ Il suo primo mandato comprendeva tra l'altro l'assistere il Consiglio a sviluppare una politica globale verso l'area, contribuire alla prevenzione dei conflitti e assistere ai meccanismi di soluzione dei conflitti nella zona.

²³⁴ Doc. 10189/04 (*Presse* 195), 2590^a Sessione del Consiglio Affari generali e relazioni esterne.

²³⁵ Azione comune 2004/523/PESC del 28 giugno 2004 (GU L 228, 29.6.2004).

²³⁶ Accordo tra l'Unione europea e la Georgia sullo *status* e le attività della missione dell'Unione europea sullo Stato di diritto in Georgia, EUJUST THEMIS (GU L 389, 30.12.2004).

²³⁷ La missione ha comportato il distacco di un gruppo di esperti dell'Unione europea presso alti uffici delle autorità georgiane (Gabinetto del Primo Ministro, Ministero di giustizia, Consiglio per la sicurezza nazionale, Consiglio di giustizia, Ufficio del Procuratore generale e Ufficio del Difensore civico). Sotto il profilo delle risorse umane impiegate, la missione è stata modesta, contando circa 10 esperti più il personale assunto *in loco*, ma ad alta specializzazione, come si può dedurre dalla natura del mandato conferitole. Il considerando n. 6 dell'azione comune, infatti, recita: "Alla presente missione, consideratane la portata limitata, partecipano solo gli stati membri dell'UE". V., inoltre, il comunicato dell'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune del 30 giugno 2004 (doc. S0181/04), che parla di "... approximately 10 international civilian experts plus local staff".

²³⁸ Così tutte le azioni comuni di nomina di un rappresentante speciale, compresa l'azione comune 2006/121/PESC (art. 6).

²³⁹ Art. 18, p. 5, TUE.

che alla fissazione del relativo *status* si proceda con un accordo internazionale concluso nel quadro giuridico offerto dalla politica estera e di sicurezza comune²⁴⁰.

Un elemento a sfavore di tale argomento potrebbe risiedere nel considerare della decisione di approvazione dell'accordo con la Georgia, dai quali dovrebbe emergere la motivazione per la quale si è giunti alla sua conclusione. Questi riferiscono della decisione di rafforzare il ruolo del rappresentante speciale dell'Unione europea dopo la conclusione della missione di monitoraggio dell'OSCE, senza indicare altri elementi di valutazione. Se da una parte non si nega che il maggiore sforzo richiesto al rappresentante speciale dopo il disimpegno dell'OSCE rappresenti un motivo per cui si è concluso l'accordo, dall'altro si deve anche aggiungere che potrebbe non essere l'unico. Infatti, la prassi dei rappresentanti speciali riferisce di ruoli altrettanto delicati, svolti in periodi storici molto critici ed in aree molto calde, i cui mandati sono stati ampliati *in itinere* con nuove funzioni²⁴¹, senza che a questo sia corrisposta la conclusione di un accordo *ex art. 24 TUE* per la fissazione dello *status* giuridico. Si deve quindi ritenere che vi siano altri motivi alla base della conclusione dell'accordo con la Georgia, e in tal senso si ritiene di riproporre l'argomento relativo all'utilizzo proprio dell'art. 24, per il quale alle esigenze del secondo pilastro si provvede con atti della politica estera e di sicurezza comune. È però doveroso sottolineare nuovamente che, a fronte della conclusione di un solo accordo internazionale di questo tipo, solo una prassi più significativa potrà dare conferme a riguardo.

La seconda considerazione richiama la circostanza che gli accordi *ex art. 24 TUE* devono essere conclusi ogni qual volta sia richiesto dalle esigenze della politica estera e di sicurezza comune, anche quando queste esigenze sono determinate a monte dal rispetto del diritto internazionale. La questione si può sinteticamente porre in questi termini: atteso che le organizzazioni internazionali possono intrattenere relazioni diplomatiche di carattere stabile e permanente con altri soggetti soltanto su base convenzionale²⁴², si può leggere l'accordo concluso con la Georgia come atto convenzionale che si iscrive nell'ambito delle relazioni diplomatiche tra l'Unione europea e lo Stato che ne ospita il rappresentante speciale?

La questione investe diversi profili, il primo dei quali attiene alla verifica dell'esistenza di relazioni diplomatiche tra i firmatari dell'accordo. Sul punto sembra di poter pacificamente sostenere le parti intrattengono delle relazioni diplomatiche, come dimostra la circostanza che l'Unione ha una sua politica verso l'area geografica di appartenenza della Georgia, nell'ambito della quale è stato concluso un accordo di partenariato che altrimenti non si sarebbe potuto concludere. Ciò detto, l'accordo assimila il rappresentante speciale e il suo *staff* ad una missione diplomatica e potrebbe essere intervenuto soltanto nel 2006 proprio per le esposte ragioni di appropriato utilizzo dello strumento offerto dall'art. 24 TUE. Si deve infatti presumere che i precedenti rappresentanti speciali beneficiavano di uno *status* simile a quello indicato nell'accordo in esame, ma procurato secondo le modalità indicate nell'azione comune di nomina.

L'altro profilo che qui interessa riguarda la figura e le funzioni del rappresentante speciale, atteso che l'accordo ne parifica lo *status* a quello degli agenti diplomatici ai sensi della

²⁴⁰ C. Novi, *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, cit., p. 236-7, lamenta infatti che il ricorso alla stipula degli accordi *ex art. 24* non esaurisce tutti i casi nei quali l'Unione stabilisce le modalità di impiego del proprio personale all'estero e cita in proposito il caso dei rappresentanti speciali. La prospettata ipotesi potrebbe costituire la risposta ai dubbi espressi dall'a..

²⁴¹ Si pensi al mandato, delicatissimo sotto il profilo politico, del Rappresentante speciale in Bosnia-Erzegovina (azione comune 2006/49/PESC del 30 gennaio 2006 [GU L 26, 31.1.2006]), chiamato a contribuire alla realizzazione di costanti progressi nell'attuazione dell'accordo quadro generale per la pace in questo paese, nel processo di stabilizzazione e associazione, affinché la Bosnia sia avviata verso l'adesione all'Unione europea. Si pensi inoltre al mandato del Rappresentante speciale per il Sudan, chiamato a contribuire agli sforzi volti a raggiungere una soluzione politica del conflitto in Darfur (azione comune 2005/556/PESC del 18 luglio 2005, [GU L 188, 20.7.2005]).

²⁴² Come è stato sottolineato in dottrina, "in quanto soggetti di diritto internazionale, le organizzazioni internazionali possono intrattenere relazioni diplomatiche di carattere stabile e permanente con altri soggetti, anche se, a differenza di quanto avviene per gli Stati, tale possibilità non discende da una norma di diritto internazionale generale, ma è regolata su base convenzionale". Per tutti, B. Conforti, *La personalità internazionale delle Unioni di Stati*, cit., p. 15; U. Draetta, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, cit., p. 133.

Convenzione di Vienna del 1961. In altre parole, si intende con questa parificazione suggerire che i rappresentanti speciali sono come dei diplomatici di carriera, categoria attualmente non prevista dall'ordinamento dell'Unione europea²⁴³. Sul punto, si deve osservare che i rappresentanti speciali vengono nominati dal Consiglio dei ministri in base all'art. 18, p. 5, TUE²⁴⁴ ogni volta che lo ritenga necessario e con un mandato per problemi specifici e così è stato sin dal 1996, quando sono stati designati i primi rappresentanti²⁴⁵. Le azioni comuni di nomina o proroga indicano il loro mandato, che attiene a funzioni di tipo operativo nell'ambito di materie espressamente individuate o ad un ambito geograficamente ben delimitato. Questo significa che ci si trova di fronte a figure i cui compiti sono legati agli obiettivi politici prestabiliti e rispetto ai quali i rappresentanti sono la voce e il volto dell'Unione in materie e in un'area ben precisa²⁴⁶. Il mandato ha inoltre una scadenza, giunta la quale si valuta l'opportunità della prosecuzione dell'opera del rappresentante speciale. Così è accaduto, ad esempio, con il rappresentante speciale per la regione dei Grandi Laghi africani, prorogato numerose volte e ancora oggi in attività oppure, per citare l'esempio opposto, col rappresentante per la Repubblica federale di Jugoslavia, il cui mandato è terminato senza alcun rinnovo²⁴⁷. Ciò detto, più che somigliare ad una missione diplomatica ai sensi della Convenzione di Vienna del 1961, che presenta carattere permanente e compiti di ampio respiro²⁴⁸, il rappresentante speciale sembra più simile ad una missione speciale, con le quali condivide diversi tratti caratteristici. L'art. 1 a) della convenzione di New York del 1969 definisce la missione speciale come "una missione temporanea, avente carattere rappresentativo dello Stato, inviata da uno Stato presso un altro Stato con il consenso di quest'ultimo per trattare con esso questioni determinate o per compiere presso di esso un compito determinato". La missione speciale ha quindi una durata limitata e compiti circoscritti, proprio come i rappresentanti speciali. Ciò detto, atteso che in termini di privilegi ed immunità nulla cambia²⁴⁹, l'assimilazione alle missioni diplomatiche o a quelle speciali è comunque incoraggiante ai fini della qualificazione dei rappresentanti speciali come agenti diplomatici dell'Unione europea, con la conseguenza che l'accordo può essere letto come espressione delle relazioni diplomatiche intercorrenti tra l'Unione europea ed uno Stato terzo²⁵⁰.

Quanto al ruolo che l'accordo in esame riveste nel secondo pilastro, si deve constatare che, come nel caso degli accordi conclusi con gli Stati che ospitano missioni di pace ai quali è molto simile, presenta un contenuto tecnico-organizzativo e che, di conseguenza, sia da intendere come strumento di carattere esecutivo. Infatti, il fine per cui è stato concluso è di fissare una disciplina specifica in attuazione delle azioni comuni riguardanti il Rappresentante speciale per il Caucaso meridionale, che contengono la decisione politica rispetto all'intervento e che il

²⁴³ Categoria che, in futuro, probabilmente lo sarà, considerati gli sviluppi relativi alla istituzione del corpo diplomatico europeo. Sul punto, si rinvia a E. Baroncini, *Il ruolo di attore internazionale dell'Unione nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e gli strumenti per garantire unità, coerenza e incisività all'azione esterna europea*, cit., p. 213 ss..

²⁴⁴ Per un commento del quale, B. Sardella, *Commento all'art. 18 TUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 85.

²⁴⁵ V. l'azione comune 96/250/PESC del 25.3.1996 per il rappresentante per la Regione dei grandi laghi (GU L 87, 4.4.1996) e l'azione comune 96/676/PESC del 25.11.1996 per quello sul processo di pace in Medio Oriente (GU L 315, 4.12.1996).

²⁴⁶ Così il documento *EU Special Representatives (EUSRs) - A voice and face of the EU in crucial areas*, Segretariato del Consiglio, giugno 2005 (www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EUSRs.pdf).

²⁴⁷ Azione comune 98/375/PESC del 8 giugno 1998 (GU L 165, 10.6.1998).

²⁴⁸ Art. 3 della Convenzione di Vienna del 1961 sulle relazioni diplomatiche.

²⁴⁹ La Convenzione di New York del 1969 e quella di Vienna del 1961 hanno infatti una sostanziale identità di contenuti in termini di privilegi ed immunità.

²⁵⁰ Chiaramente i rappresentanti speciali non esauriscono il quadro della rappresentanza esterna dell'Unione europea, ma ne coprono solo alcuni aspetti, ovvero quelli indicati dall'azione comune di istituzione e nomina. Si ricorda infatti che l'Unione è rappresentata presso numerosi Stati terzi e organizzazioni internazionali, sia con delegazioni della Commissione, sia con rappresentanze della Presidenza del Consiglio e che, sul piano politico, la rappresentanza dell'Unione spetta alla Presidenza semestrale di turno, che esprime la voce unica dell'Unione europea sul piano internazionale per le questioni collegate a tutti i pilastri, e l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune, a cui è affidato anche il compito di condurre il dialogo politico con i soggetti terzi all'Unione.

preambolo dell'accordo richiama con rigorosa precisione. In quanto atto a contenuto tecnico-organizzativo, l'accordo riveste altresì un ruolo subalterno rispetto ad altri atti di politica estera e di sicurezza comune, e in particolare alle azioni comuni di nomina, proroga e modifica del mandato del rappresentante speciale nel territorio dello Stato ospitante²⁵¹.

Quanto, infine, alla rilevanza politica dell'accordo, si deve parimenti concludere per la sua scarsa importanza sotto il profilo politico. L'accordo non compie scelte di tipo politico, che possono indirizzare la politica estera e di sicurezza comune, ma indica lo *status* giuridico di un rappresentante dell'Unione europea, il cui invio è stato deciso con altri atti della politica estera e di sicurezza comune. Il ruolo giocato dall'accordo è quindi di fornire la cornice giuridica necessaria ad un intervento già deciso a livello politico e in tal senso se ne può affermare la marginale rilevanza politica. Inoltre, se si considera che il rappresentante speciale operava da tempo in Georgia, probabilmente beneficiando dello stesso *status* indicato dall'accordo ma procurato su base alternativa, si può affermare che l'accordo stesso ribadisca una disciplina già operativa e che, quindi, oltre che politicamente poco rilevante, presenti anche un basso grado di innovatività.

Infine, come per gli accordi di politica di sicurezza e quello concluso con la Corte penale internazionale, numerosi elementi presenti nell'accordo portano a ritenere che lo stesso sia da imputare all'Unione europea. In tal senso, si possono rammentare le previsioni in materia di entrata in vigore e di cessazione dell'accordo, che prevedono che la notifica dell'avvenuto adempimento delle condizioni interne necessarie per l'entrata in vigore dell'accordo avvenga ad opera delle parti, le quali possono modificarlo in forma scritta e denunciarlo mediante notifica scritta all'altra parte. Parti che, come è per tutti gli accordi fino ad ora presi in esame, il preambolo indica nell'Unione europea e nello Stato co-contrattante.

§ 11. Conclusioni sugli accordi di politica estera

A differenza degli accordi della politica di sicurezza, che a ragione degli obiettivi perseguiti si possono considerare un insieme omogeneo, gli accordi della politica estera non sono tra loro così simili. Si è visto, infatti, che il dato comune a questi accordi risiede nella circostanza che i loro contenuti vertono su materie non legate, almeno direttamente, all'attuazione della politica di sicurezza, ma, a parte questo, gli accordi sono tra loro differenti per ambito di intervento e finalità perseguite. L'accordo con la Corte penale internazionale, infatti, costituisce un'ulteriore misura a favore della stessa Corte e dell'effettività del suo mandato, mentre quello con la Georgia è teso a fissare – o ribadire – lo *status* giuridico di cui beneficia il Rappresentante speciale per il Caucaso meridionale.

Ciò nonostante, entrambi gli accordi attengono a questioni di politica estera che si possono attribuire all'Unione europea. Infatti, nel caso dell'accordo con la Corte penale internazionale si è visto che la linea perseguita dall'Unione è stata unitaria, e laddove le azioni nazionali erano consentite l'Unione è comunque intervenuta fornendo indicazioni di comportamento agli Stati membri²⁵². Nel caso, invece, dell'accordo con la Georgia, si è visto che l'invio del rappresentante speciale rappresenta uno degli interventi dell'Unione verso il Caucaso meridionale, rispetto al quale è in corso una politica di approccio geografico, unitaria e globale. In entrambi i casi gli accordi si inscrivono nelle rispettive linee di politica estera, fornendo il contributo richiesto dalla loro conclusione, che in un caso è il raggiungimento di forme di cooperazione, nell'altro è la fissazione dello *status* giuridico del rappresentante dell'Unione europea. In tal senso, si può affermare che anche gli accordi della politica estera, come quelli della politica di sicurezza, forniscono elementi confermativi in ordine alla paternità delle linee di politica estera nel cui ambito sono stati conclusi.

Quanto al profilo funzionale, diversamente da quanto visto per gli accordi della politica di sicurezza, si deve registrare una sostanziale diversità tra i due accordi presi in esame. L'accordo con la Georgia, infatti, presenta un contenuto di tipo esecutivo, un carattere subalterno rispetto all'azione comune di nomina del rappresentante e una rilevanza politica realmente

²⁵¹ V. le già richiamate azioni comuni 2005/582/PESC e 2006/121/PESC.

²⁵² Ci si riferisce, chiaramente, alle linee guida per la conclusione degli accordi di non consegna con gli Stati Uniti.

marginale, e da questo punto di vista si devono confermare le valutazioni espresse a proposito degli accordi della politica di sicurezza. L'accordo con la Corte penale internazionale, invece, ha un contenuto che non è del tutto tecnico-operativo, non presenta un carattere subalterno rispetto ad altri atti del secondo pilastro ed, infine, è politicamente rilevante. Si ricorda, infatti, che l'accordo contiene norme che, lungi dal regolare aspetti specifici della cooperazione ed assistenza tra le due organizzazioni²⁵³, manifestano la volontà dell'Unione di avviare e mantenere un dialogo con la Corte e di promuoverne l'attività²⁵⁴. Se si rammentano le controverse vicende che hanno accompagnato l'entrata in vigore dello statuto di Roma, appare evidente come queste disposizioni esprimano e ribadiscano la scelta di politica estera compiuta dall'Unione a favore della Corte penale internazionale. L'accordo, inoltre, sebbene sia stato preceduto da diverse posizioni comuni, non è stato concluso in loro attuazione, ma in aggiunta alle stesse e in attuazione di alcune previsioni dello statuto di Roma. In tal senso, non si può affermare che abbia carattere subalterno rispetto ad altri atti di politica estera e di sicurezza comune, ma che, al pari delle posizioni comuni adottate sull'argomento, contribuisca a disegnare la linea di politica estera dell'Unione europea verso la Corte penale internazionale. Quanto alla rilevanza politica, infine, questa emerge in modo chiaro sia dalle disposizioni di valenza politica contenute nell'accordo, sia dalle considerazioni espresse a proposito della linea politica unitaria perseguita dall'Unione europea.

Queste considerazioni sul carattere funzionale dimostrano come lo strumento offerto dall'art. 24 TUE non abbia vocazioni prestabilite e legate all'attuazione degli atti tipici della politica estera e di sicurezza comune, che compiono preventivamente le scelte politiche, rimettendo agli accordi la sola parte esecutiva. Lo strumento è invece potenzialmente molto flessibile. Gli accordi possono avere ad oggetto diverse materie della politica estera e di sicurezza comune. La prassi mostra che l'oggetto degli accordi spazia dall'avvio di una missione di pace allo stabilimento di relazioni cooperative e sostegno reciproco tra due organizzazioni internazionali. In particolare, si è visto che l'accordo con la Georgia sullo *status* del rappresentante speciale per il Caucaso meridionale potrebbe anche essere la spia di un nuovo possibile ambito tematico di utilizzo dell'art. 24 TUE, consistente nella fissazione dello statuto giuridico dei rappresentanti dell'Unione presso soggetti terzi, anche se, rispetto a tale ipotesi, è d'obbligo una dose di prudenza, stante l'estrema esiguità della prassi. Inoltre, nulla esclude che in futuro gli accordi possano riguardare altre linee di politica estera perseguite dall'Unione europea in modo unitario, come, ad esempio, la lotta alla proliferazione delle armi di distruzione di massa²⁵⁵ oppure la non aggressione militare²⁵⁶. Quindi la recente prassi degli accordi di politica

²⁵³ Quali, ad esempio, quelli previsti negli artt. 9 e 10, rispettivamente in materia di scambio di informazioni classificate e di testimonianza resa dal personale dell'Unione.

²⁵⁴ V. l'art. 4 dell'accordo, sulle consultazioni regolari su questioni di interesse comune, e l'art. 6, sulla cooperazione tesa ad attuare iniziative per promuovere la diffusione dei principi, dei valori e delle disposizioni dello statuto e degli strumenti correlati.

²⁵⁵ Trattasi di una linea di politica estera che potrebbe comportare sviluppi interessanti in futuro. Sulla scia dell'approvazione, da parte del Consiglio europeo di Bruxelles del 16 e 17 dicembre 2003, del documento "Un'Europa sicura in un mondo migliore - Strategia europea in materia di sicurezza" ([link http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=266&lang=it&mode=g](http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=266&lang=it&mode=g)), che ha individuato nella proliferazione delle armi di distruzione di massa una delle principali minacce alla sicurezza, è stata approvata una Strategia europea contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa ([link http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st15708.en03.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st15708.en03.pdf)). Il documento prevede una serie di azioni future nella lotta alla proliferazione di queste armi e per struttura è molto simile ai piani d'azione adottati in attuazione delle posizioni comuni sulla Corte penale internazionale. Inoltre, nell'ottobre 2003 l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune ha nominato un rappresentante personale per la lotta alla proliferazione delle armi di distruzione di massa, attribuendogli il compito di coordinare e facilitare l'implementazione e gli ulteriori sviluppi della Strategia europea contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa e porre in luce il tema nel dialogo con i Paesi terzi. Sull'argomento, B. Schmitt (ed.), *Effective non-proliferation. The European Union and the 2005 NPT Review Conference*, Chaillot paper 77, ISS, Paris, 2005. Si segnala, infine, che è stato avviato un negoziato per la conclusione di un accordo ex art. 24 TUE con la Siria, che non è mai stato approvato, proprio in materia di non proliferazione nucleare. Sul punto, R. Milas, *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne: la volonté et l'engagement extérieur de l'UE*, cit., p. 299.

estera ha affrancato lo strumento offerto dall'art. 24 TUE dal legame tematico, che sembrava esclusivo, con la politica di sicurezza e lo ha reso uno strumento utilizzabile in diversi settori del secondo pilastro.

La flessibilità degli accordi cui si è fatto riferimento riguarda inoltre anche il loro contenuto, che non è necessariamente esecutivo-operativo. Sebbene la prassi sia per la quasi totalità composta di accordi aventi questo tipo di contenuto – e in tal senso si può aggiungere che è loro congeniale²⁵⁷ – gli accordi hanno una potenzialità più vasta, potendo anche esprimere una linea di politica estera, come è accaduto nell'accordo con la Corte penale internazionale e come potrebbe accadere in futuro con accordi relativi ad altre linee di politica estera perseguite in modo unitario. Ciò determina, in prima istanza, una diversità tra gli accordi che si possono concludere *ex art. 24 TUE*, che possono avere vocazione sia operativa, sia politica. In secondo luogo, ciò comporta che dovranno altresì essere valutati caso per caso sia il loro grado di subalternità ad altri atti di politica estera e di sicurezza comune, che potrebbe non riscontrarsi necessariamente, sia la loro rilevanza politica, atteso che norme di contenuto politico in un accordo internazionale possono suggerirne l'importanza politica²⁵⁸.

In conclusione, anche gli accordi di politica estera, come quelli della politica di sicurezza, contengono numerosi elementi che ne indicano l'imputabilità all'Unione europea. Ci si riferisce alle disposizioni che, nei due accordi, indicano che i titolari delle posizioni giuridiche contenute nelle norme degli accordi sono le parti, che ai sensi del preambolo sono l'Unione europea e lo Stato co-contrattante. Inoltre, vanno ricordate le norme relative ad alcune fattispecie del diritto dei trattati che attengono alla vita dell'accordo. Si è poi visto come l'accordo con la Corte penale internazionale contiene riferimenti aggiuntivi rispetto a quelli che si rinviengono nella restante prassi. L'accordo indica, infatti, che non riguarda gli Stati membri dell'Unione²⁵⁹, che sono tenuti a cooperare con la Corte penale internazionale sulla base dello statuto di Roma, del quale sono tutti parte.

Infine, vale anche per gli accordi di politica estera quanto già detto nelle conclusioni relative agli accordi di politica di sicurezza a proposito della corrispondenza esistente tra la paternità degli interventi e l'imputabilità degli accordi all'Unione europea.

Sezione IV

L'esame degli accordi interpillars che coinvolgono il secondo pilastro dell'Unione europea e il contributo degli accordi della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale all'esame della prassi ex art. 24 TUE

§ 12. Introduzione

Completato l'esame della prassi degli accordi conclusi ai sensi dell'art. 24 TUE, è ora possibile prendere in esame gli accordi *interpillars* (o *cross-pillars*), espressione con la quale si indicano gli accordi internazionali conclusi in materie che coinvolgono le competenze di più pilastri dell'Unione europea²⁶⁰, nonché fare cenno a quelli conclusi nelle materie del terzo pilastro, quindi sulla base dell'art. 38 TUE.

Le ragioni per cui si ritiene di dover procedere alla considerazione di questi accordi sono sostanzialmente due. La prima è di tipo materiale e riguarda gli accordi *interpillars*. Quando questi accordi riguardano materie di competenza del secondo pilastro, contribuiscono *pro quota* alla realizzazione degli obiettivi fissati dall'art. 11 TUE e per questo devono essere presi in

²⁵⁶ Come già segnalato, sembra che sia in fase di negoziazione un accordo *ex art. 24* per l'adesione dell'Unione europea al Trattato di Amicizia e Cooperazione Asean del 1976, che altro non è che un patto di non aggressione.

²⁵⁷ Così S. Marquardt, *The conclusion of international agreements under article 24 of the Treaty on European Union*, cit., p. 348; B. Bonafé, *Commento all'art. 24 TUE*, cit., p. 95.

²⁵⁸ Sebbene il testo non sia a disposizione, si deve ritenere che nel caso del concludendo accordo sull'adesione al Trattato di Amicizia e Cooperazione Asean (v. nota 256) ci si troverebbe di fronte ad un trattato di una certa rilevanza politica.

²⁵⁹ V. il preambolo (penultimo capoverso) e l'art. 2.

²⁶⁰ A. Lorusso, *Strumenti normativi dell'azione esterna nel secondo pilastro: atti interni e accorrista di diritto internazionale internazionali*, cit., p. 95 ss.

considerazione. La seconda è di tipo procedurale e coinvolge, invece, gli accordi conclusi nelle materie del terzo pilastro. Come si avrà modo di vedere, questi accordi sono conclusi con la procedura dettata dall'art. 24 TUE, per cui, quantomeno per gli aspetti procedurali, costituiscono un termine di confronto per gli accordi conclusi nelle materie del secondo pilastro.

Nello specifico, si intende prendere in esame l'insieme degli accordi conclusi dall'Unione europea in materia di scambio di informazioni classificate. Come si vedrà, questi accordi hanno una base giuridica duplice e vertono su un argomento che li pone a cavallo tra il secondo e il terzo pilastro dell'Unione europea. Ciò non desta meraviglia, in quanto la materia riguarda una competenza che appartiene effettivamente ai due pilastri, ma ciò che si intende mettere in luce è che le vicende legate alla conclusione di questi accordi li avvicinano più al secondo pilastro - e in particolare alla politica di sicurezza - che al terzo.

Si intende, in secondo luogo, esaminare lo scambio di lettere tra l'Unione europea e il Libano sulla lotta al terrorismo quale accordo internazionale perfettamente *interpillars*. Come si vedrà, l'accordo verte su una materia che è trasversale rispetto ai pilastri dell'Unione europea, rispetto alla quale ciascun pilastro ha una competenza. Questo significa che l'accordo in questione ha una natura diversa rispetto agli accordi che vengono conclusi nelle materie del secondo pilastro, che sono invece dedicati agli obiettivi *ex art. 11 TUE*. Ciò detto, poiché anche questo accordo contribuisce a realizzare gli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune, si ritiene di prenderlo in debita considerazione.

Infine, si intende dedicare un cenno agli accordi conclusi nelle materie del terzo pilastro, soprattutto al fine di puntualizzare alcuni brevi questioni. La prima attiene alla doppia base giuridica sulla base della quale vengono conclusi, che coinvolge gli artt. 24 e 38 TUE. Poiché questi accordi vertono su materie che rientrano in modo esclusivo nelle competenze del terzo pilastro, si ritiene che alla doppia base giuridica non corrisponda un'effettiva doppia appartenenza di tipo materiale, come nel caso degli accordi sullo scambio di informazioni, e che il richiamo all'art. 24 abbia quindi valenza procedurale. Ciò significa che questi accordi non conseguono gli obiettivi del secondo pilastro e per questo non rientrano nell'ambito di questa ricerca. La seconda riguarda la clausola di *opting-out* contenuta nell'art. 24 TUE, che è stata invocata in sede di conclusione degli accordi *ex art. 38* e i cui estremi sono indicati nelle relative decisioni di approvazione. Questo costituisce un dato interessante, perché conferma che la clausola non è stata chiamata in causa nella conclusione degli accordi *ex art. 24*, le cui decisioni di approvazione non vi fanno riferimento.

Si intende chiudere la sezione traendo delle conclusioni a riguardo degli accordi presi in considerazione, soprattutto col fine di porre in luce alcuni elementi che possono contribuire a meglio interpretare la prassi *ex art. 24 TUE*.

Infine, una precisazione di metodo. In sede di esame degli accordi *ex art. 24 TUE* si è proceduto dedicando una disamina separata alle decisioni di approvazione degli accordi, in quanto l'uniformità di struttura e di formulazione di alcune disposizioni ne suggerivano la trattazione congiunta. In questa sede si intende invece procedere al commento contestuale degli accordi e delle relative decisioni di approvazione, atteso che può risultare utile all'esposizione.

§ 13. Gli accordi *interpillars* che conseguono obiettivi di politica estera e di sicurezza comune

Gli accordi che si intende presentare presentano la caratteristica di conseguire anche (ma non soltanto) degli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune, come confermato dal coinvolgimento dell'art. 24 TUE nella base giuridica apposta per la loro conclusione.

Verranno presi innanzitutto in considerazione gli accordi relativi allo scambio di informazioni, la cui base giuridica risulta da combinato disposto *ex artt. 24 e 38 TUE*. Come si vedrà, la doppia base giuridica conferma la circostanza che gli accordi sono tesi alla realizzazione degli obiettivi sia del secondo, sia del terzo pilastro.

Verrà quindi presentato lo scambio di note con il Libano, la cui conclusione è stata basata, non del tutto correttamente, solo sull'art. 24 TUE. L'accordo, come si vedrà, presenta la caratteristica di avere carattere trasversale rispetto ai tre pilastri dell'Unione, e per questo motivo sarebbe stato più opportuno formulare una base giuridica composta, che coinvolgesse anche il primo e il terzo pilastro.

§ 13.1. Gli accordi sullo scambio di informazioni

Il primo gruppo in esame riguarda gli accordi internazionali conclusi dall'Unione europea con la Nato²⁶¹ ed alcuni Stati terzi - Bosnia, Norvegia, Macedonia, Romania, Bulgaria, Ucraina, Croazia e Islanda²⁶² - con il fine di regolare la materia dello scambio di informazioni classificate.

Come indicato nelle relative decisioni di approvazione, questi accordi sono stati conclusi sulla base di una doppia base giuridica, ovvero gli artt. 24 e 38 TUE, tranne l'accordo concluso con la Nato, la cui decisione di approvazione indica come unica base giuridica l'art. 24. Si tratta, però, di accordi del tutto identici nel contenuto e finalizzati al medesimo obiettivo, per cui si ritiene di doverli considerare come appartenenti al medesimo gruppo.

I contraenti di questi accordi sono stati individuati *a priori*. Nel caso della Nato, l'accordo è giunto in sostituzione dell'accordo interinale del 2000 vertente sulla stessa materia, in quanto nel Consiglio europeo di Barcellona del 15 e 16 marzo del 2002 era stata sottolineata l'importanza di concludere accordi permanenti tra l'Unione europea e la stessa Nato²⁶³, tra i quali uno sullo scambio di informazioni classificate. Nel caso degli Stati terzi, i considerando delle decisioni di approvazioni degli accordi riferiscono che il Consiglio dei ministri del 27 e 28 novembre 2003 ha deciso di autorizzare l'avvio di negoziati con determinati Stati terzi al fine di stipulare gli accordi in esame²⁶⁴.

Gli accordi vertono su una materia tecnica e delicata, che investe profili di sicurezza interna ed esterna dei soggetti che originano le informazioni e che per questo è stata considerata sia nelle azioni comuni istitutive di missioni di pace²⁶⁵, sia negli accordi internazionali conclusi con gli Stati terzi che vi partecipavano. Si è visto, infatti, che gli accordi conclusi *ad hoc* con gli Stati terzi partecipanti alle missioni di pace contengono una norma sulle informazioni classificate.

²⁶¹ GU L 80, 27.3.2003. L'accordo in questione è stato non soltanto il primo concluso in questa materia, ma anche il primo accordo concluso dall'Unione europea con un'organizzazione internazionale sulla base dell'art. 24 TUE. Sulla Nato, A. Gioia, *Voce "Nato" (North Atlantic Treaty Organization)*, in S. Cassese (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, pp. 3375 ss.; G. Jannuzzi, *La Gran Alleanza. Orígenes, transformaciones y futuro de la OTAN*, Buenos Aires, 2005. Su alcuni aspetti operativi dell'attività della Nato, M. Iovane, *cit.*, p. 43 ss.; E. Cannizzaro, *La nuova dottrina strategica della NATO e gli interventi «fuori area»*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1999, p. 729 ss.; A. Missiroli, *La NATO, l'Europa, i Balcani*, in *Europa Europe*, 1999, p. 19 ss.; dello stesso a., *La politica estera e di sicurezza comune fra NATO e Unione europea*, *cit.*, p. 393 ss.; E. Cannizzaro, *Le operazioni aeree della NATO contro la Repubblica federale di Jugoslavia e il diritto umanitario*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 2001, p. 133 ss.; N. Ronzitti, *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2001, p. 89; B. Conforti, *Nazioni Unite, NATO e crisi del Kosovo*, in *Scritti di diritto internazionale*, Napoli, 2003, p. 293 ss.; C. Bellinzona, *Quale futuro per la NATO? La proiezione dell'Alleanza in nuove aree di crisi: scenari per il Vertice di Istanbul*, in *La Comunità internazionale*, 2004, p. 225 ss.; infine, M. Odoni, *La partecipazione della NATO ad azioni per il mantenimento della pace realizzate "under the authority" del Consiglio di sicurezza*, in F. Lattanzi, M. Spinedi (a cura di), *Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace nella prassi di fine XX secolo*, Napoli, 2004, p. 293 ss..

²⁶² Rispettivamente GU L 324, 27.10.2004; GU L 362, 2.12.2004; GU L 118, 5.5.2005; GU L 172, 5.7.2005; GU L 116, 29.4.2006; GU L 184, 6.7.2006.

²⁶³ V. le relative conclusioni, punti 61-2.

²⁶⁴ Doc. 14995/03 (*Presse* 334) della 2548ª Sessione del Consiglio "Giustizia e Affari Interni" del 27 e 28 novembre 2003, parte V, dalle quali risulta l'autorizzazione alla presidenza ad avviare negoziati con Bulgaria, Romania, Islanda, Norvegia, Turchia, Canada, Russia, Ucraina, Stati Uniti, Bosnia-Erzegovina e Macedonia su un accordo riguardante le procedure per lo scambio di informazioni classificate, di cui ha anche approvato un progetto di modello di accordo, che non è mai stato pubblicato in Gazzetta. Degli accordi sollecitati, non sono stati conclusi quelli con Turchia, Canada, Russia e Stati Uniti, ancora in fase di negoziazione. Ciò detto, un accordo di questo tipo è stato concluso con la Croazia, sebbene questo paese non fosse inserito nell'elenco del Consiglio dei ministri e nonostante la relativa decisione di approvazione dell'accordo faccia riferimento alla citata sessione del Consiglio.

²⁶⁵ V., ad esempio, l'art. 13 dell'azione comune 2005/190/PESC del Consiglio del 7 marzo 2005 relativa alla missione integrata dell'Unione europea sullo stato di diritto per l'Iraq, EUJUST LEX (GU L 62, 9.3.2005). L'art. 13, in materia di comunicazione di informazioni classificate, indica i soggetti cui l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune può comunicare informazioni e documenti classificati dell'Unione europea se opportuno e in funzione delle esigenze operative della missione.

La ragione di tale inserimento è chiaramente dovuta alla circostanza che tra le informazioni classificate con un livello di sicurezza ci sono anche quelle di tipo strategico-militare, il cui scambio appare necessario in occasione dell'avvio di una missione di pace. La norma dei questi accordi prevede, in sostanza, che lo Stato terzo adotti le misure adeguate per garantire che le informazioni classificate dell'Unione europea siano protette ai sensi delle norme di sicurezza stabilite dalla stessa Unione con decisione 2001/264/CE del Consiglio del 19 marzo 2001²⁶⁶. Negli accordi conclusi per le missioni di pace avviate più di recente e in quelli conclusi col fine di istituire un quadro di partecipazione, la norma si è poi arricchita con un riferimento all'eventuale accordo sullo scambio delle informazioni classificate tra l'Unione e lo Stato co-contrattante, che, qualora concluso, risulta direttamente applicabile agli scambi di informazioni che avvengono ai fini di una missione di pace.

Convien ora presentare la disciplina contenuta negli accordi in esame. "Per informazioni classificate si intende qualunque informazione (ossia conoscenze che possono essere comunicate in qualunque forma) o qualsiasi materiale destinato ad essere protetto dalla divulgazione non autorizzata e che è stato designato a tal fine con una classificazione di sicurezza"²⁶⁷. Si tratta quindi di accordi che fissano la disciplina dello scambio di documenti e materiale a contenuto sensibile e designati con una precisa classificazione di sicurezza, che possono essere oggetto di scambio tra le parti dell'accordo e vanno adeguatamente protetti nell'organizzazione alla quale vengono inviati, soprattutto con riguardo alla loro divulgazione a terzi.

Gli accordi prevedono una serie degli obblighi in capo alle parti dell'accordo²⁶⁸, al fine di proteggere e salvaguardare le informazioni classificate oggetto di scambio, di assicurare che le stesse mantengano le classificazioni di sicurezza attribuite dalla parte fornitrice presso la parte ricevente, di evitare che siano utilizzate a fini diversi da quelli stabiliti dall'originatore e da quelli per i quali si sono scambiate e, infine, di impedire che siano divulgate a soggetti terzi senza previo consenso delle fonti e salvo non siano già indicati dall'accordo come possibili destinatari²⁶⁹.

Per garantire tali adempimenti e per assicurare che alle informazioni classificate oggetto di scambio sia applicato un livello di protezione equivalente a quello d'origine, ciascuna parte istituisce dei programmi di sicurezza fondati su principi e *standard* di sicurezza, che devono essere attuati nelle rispettive strutture organizzative. I principi e gli *standard* richiamati sono definiti dalle parti²⁷⁰ attraverso le autorità indicate negli art. 11 degli accordi, le quali stabiliscono le procedure da seguire in caso di compromissione, provata o sospetta, delle informazioni o del materiale scambiati²⁷¹. Le persone che nelle rispettive strutture organizzative maneggiano le informazioni scambiate devono essere in possesso di un nulla osta di sicurezza rilasciato a seguito di una procedura destinata a determinare se un soggetto può, in considerazione della sua lealtà, serietà e affidabilità, avere accesso a informazioni o materiale classificati²⁷². Gli accordi, infine,

²⁶⁶ GU L 101, 11.4.2001.

²⁶⁷ Art. 2 degli accordi sullo scambio di informazioni.

²⁶⁸ Le quali, come per tutti gli accordi conclusi ai sensi dell'art. 24, ai sensi del preambolo sono l'Unione europea e il co-contrattante.

²⁶⁹ V., ad esempio, l'art. 5 dell'accordo concluso con la Nato, che autorizza preventivamente la divulgazione delle informazioni o il materiale classificati "agli Stati che sono membri della NATO e ad altri Stati che sono membri dell'UE e che aderiscono al documento quadro sul partenariato per la pace e che, in tale contesto, hanno sottoscritto con la NATO un accordo in materia di sicurezza valido, che soddisfi altresì gli standard stabiliti ai sensi degli articoli 11 e 12". Si ricorda che il principio del consenso della fonte nella trasmissione delle informazioni permea il già visto accordo di cooperazione ad assistenza con la Corte penale internazionale. Si è visto che l'art. 7 dell'accordo prevede che l'Unione invii alla Corte le informazioni e i documenti dalla stessa richieste, ma l'obbligo, ai sensi dell'art. 3 dell'accordo, non riguarda informazioni diverse da documenti dell'Unione. I documenti in possesso dell'Unione ma provenienti da uno Stato membro saranno oggetto di richieste rivolte direttamente agli stessi Stati e, in generale, il regime del consenso preventivo informerà la disciplina della divulgazione delle informazioni in possesso dell'Unione ma dalla stessa non originate (art. 3, che richiama l'art. 73 dello statuto di Roma).

²⁷⁰ Artt. 11 e 12 degli accordi (art. 11 dell'accordo con l'Ucraina).

²⁷¹ Art. 13 degli accordi (art. 12 dell'accordo con l'Ucraina).

²⁷² Art. 7 degli accordi.

prevedono che le parti si prestino reciproca assistenza per le questioni di sicurezza di interesse comune e che le autorità di cui all'art. 11 svolgano consultazioni e ispezioni reciproche tese a valutare l'efficacia dei programmi di sicurezza istituiti²⁷³.

Gli accordi indicano le autorità che, insieme ai segretari generali del Consiglio dell'Unione e della Commissione europea, vigilano sull'attuazione dell'accordo²⁷⁴. Non è quindi precluso alle parti di concludere altri accordi della stessa natura con altri soggetti terzi, purché non contrastino con gli accordi già conclusi²⁷⁵.

Chiudono gli accordi le clausole finali sulla soluzione delle controversie²⁷⁶, sulla denuncia dell'accordo²⁷⁷, nonché sull'entrata in vigore ed il riesame. Con esclusione dell'accordo concluso con la Nato, che è stato concluso in forma semplificata, gli accordi entrano in vigore a seguito dell'espletamento delle procedure interne necessarie a tal fine. Gli accordi possono essere riesaminati al fine di valutare eventuali modifiche su richiesta di ciascuna parte ed entrano in vigore al medesimo regime degli accordi rivisti²⁷⁸.

Gli accordi presentati sono molto interessanti e si prestano a diverse considerazioni, la prima delle quali attiene alla conferma che l'oggetto degli accordi giustifica l'apposizione di una doppia base giuridica²⁷⁹. La materia della sicurezza delle informazioni viene infatti affrontata e codificata perché richiesto dallo scambio di materiale sensibile che si verifica a seguito di assidue consultazioni e di una sistematica cooperazione su questioni di interesse comune in materia di sicurezza. In proposito, si rammenta che a seguito degli eventi dell'11 settembre 2001 il concetto di "sicurezza" ha assunto un'accezione estesa²⁸⁰, che ha coinvolto, oltre all'aspetto esterno, anche quello interno del problema, con la conseguenza che, sul piano degli interventi necessari ad affrontare adeguatamente le minacce terroristiche, sono stati chiamati in causa sia il secondo, sia il terzo pilastro dell'Unione europea. Si tratta, quindi, di coordinare strumenti ed azioni appartenenti ai due pilastri, al fine di porli al servizio per raggiungimento del medesimo obiettivo: la lotta al terrorismo o, in altre parole, un alto livello di sicurezza interna ed esterna all'Unione europea. La disciplina contenuta negli accordi risulta quindi trasversale ed applicabile ad iniziative ed interventi che possono riguardare sia la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, sia la politica estera e di sicurezza comune, e, di conseguenza, gli accordi si pongono a cavallo tra il secondo e il terzo pilastro dell'Unione europea²⁸¹.

²⁷³ Art. 8 degli accordi.

²⁷⁴ Art. 10 degli accordi.

²⁷⁵ Art. 15 degli accordi.

²⁷⁶ Art. 16 degli accordi (art. 15 dell'accordo con l'Ucraina). Si segnala che la norma in questione manca nell'accordo concluso con la Nato. Come per la prassi ex art. 24 TUE, la soluzione delle controversie è rimessa alla via diplomatica.

²⁷⁷ Art. 17 degli accordi (art. 18 per l'accordo con la Bosnia). L'accordo può essere denunciato da una parte con notifica di denuncia per iscritto data all'altra parte. La denuncia prende effetto sei mesi dopo il ricevimento della notifica dall'altra parte, ma non riguarda gli obblighi già contratti conformemente alle disposizioni dell'accordo. In particolare, tutte le informazioni o il materiale classificati, forniti o scambiati ai sensi dell'accordo continuano ad essere protetti conformemente alle disposizioni in esso contenute.

²⁷⁸ Quindi saranno operativi a partire dal "primo giorno del primo mese successivo alla data in cui le parti si sono notificate reciprocamente la conclusione delle procedure necessarie a tal fine", tranne quello con la Nato, che prende effetto dal momento della firma. L'art. 18 dell'accordo con la Nato precisa altresì che l'accordo concluso "sostituisce l'accordo provvisorio di sicurezza concluso tra il segretariato generale del Consiglio dell'Unione europea e la NATO tramite uno scambio di lettere in data 26 luglio 2000".

²⁷⁹ Ciò sebbene l'avvio dei negoziati relativi agli accordi conclusi con gli Stati terzi sia stato deciso dal Consiglio Giustizia e Affari Interni, tranne nel caso dell'accordo concluso con la Nato, per il quale l'impulso è giunto direttamente dal Consiglio europeo.

²⁸⁰ Sul punto, P. Mengozzi, *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova, 2003, p. 392 e 396.

²⁸¹ Compreso quello con la Nato, nonostante abbia come base giuridica solo l'art. 24 TUE. Se il preambolo dell'accordo richiama espressamente la *partnership* tra Unione e Nato in materia di gestione delle crisi internazionali, l'articolato disciplina lo scambio di informazioni in generale, senza alcun riferimento specifico alle informazioni strategico-militari il cui scambio è richiesto dall'avvio di una missione di pace. Di conseguenza, l'accordo potrebbe disciplinare non solo lo scambio di informazioni riguardanti interventi del secondo pilastro nel complesso, ma, vista la sostanziale identità di contenuto con

Ciò detto, si deve però aggiungere che gli accordi sullo scambio di informazioni sembrano funzionalmente legati più al secondo pilastro, e in particolare alla politica di sicurezza, che alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Due circostanze avvalorerebbero tale ipotesi. La prima riguarda la circostanza che l'accordo apripista di questo gruppo è costituito dall'accordo con la Nato, il quale è apertamente stato concluso per i fini della politica di sicurezza²⁸². Sebbene la disciplina in esso contenuta sia generica ed applicabile a scambi di informazioni di vario tipo, il preambolo fa riferimento allo sviluppo di consultazioni e di una cooperazione su questioni di interesse comune in materia di sicurezza, alla difesa e alla gestione delle crisi, in seguito alle quali si verifica un costante scambio di informazioni, per regolare il quale si conclude l'accordo²⁸³.

Nel caso degli accordi conclusi con gli Stati terzi, va osservato che i preamboli degli accordi fanno uniformemente riferimento allo sviluppo delle consultazioni e della cooperazione su questioni di interesse comune in materia di sicurezza, laddove questa ha anche un aspetto esterno all'Unione. Vale la pena ricordare, inoltre, che i co-contrattanti dell'Unione sono coinvolti in interventi della politica di sicurezza, sia come Stati che ospitano le missioni di pace²⁸⁴, sia come Stati che vi contribuiscono²⁸⁵, ad esclusione della sola Croazia, la quale in passato ha beneficiato di un intervento della politica di sicurezza²⁸⁶. Inoltre, al momento della conclusione degli accordi sullo scambio di informazioni, la Bosnia e la Macedonia avevano in corso delle missioni di pace e attendevano l'avvio di nuove²⁸⁷, e diversi Stati terzi contributori delle missioni di pace avevano da poco concluso un accordo sul quadro di partecipazione²⁸⁸ o stavano per farlo²⁸⁹, mentre altri stavano partecipando a missioni in corso²⁹⁰.

Infine, per quasi tutti gli Stati terzi che hanno concluso un accordo sullo scambio di informazioni - e tra questi vi è la Croazia - vale la considerazione che si tratta o di membri²⁹¹ o di *partner*²⁹² della Nato, il che rafforza l'ipotesi che questi accordi siano asserviti, anche se non via esclusiva, alla politica di sicurezza. Ciò che, quindi, si potrebbe supporre è che questi accordi siano stati conclusi nella contingenza di regolare aspetti collegati allo svolgimento delle missioni di pace²⁹³, ma che la evidente trasversalità della disciplina in essi contenuta abbia suggerito

gli accordi sullo scambio di informazioni conclusi con gli Stati terzi, anche lo scambio di materiale sensibile relativo ad iniziative del terzo pilastro. Ci si chiede in che modo la Nato potrebbe collaborare con l'Unione europea nelle materie del terzo pilastro, ma è abbastanza immediato fare riferimento alla lotta al terrorismo. Dei punti di contatto tra Politica di sicurezza e Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, infatti, la lotta al terrorismo rappresenta quello più evidente ed implicate forme di coordinamento istituzionale (v. le conclusioni del Consiglio straordinario del 21 settembre 2001, punto 1, che parlano espressamente di "approccio coordinato e interdisciplinare").

²⁸² Così, in dottrina, S. Marquardt, *The conclusion of international agreements under article 24 of the Treaty on European Union*, cit., p. 347.

²⁸³ L'accordo, peraltro, sarebbe attuativo dell'accordo di *Berlin plus*. Così M. Pezzani, *Nuovi strumenti per la partnership transatlantica*, intervento al Convegno *Verso una nuova politica estera e di difesa europea: nuovi strumenti e nuove prospettive nei rapporti con la NATO e con l'ONU*, Università di Bologna, 29 novembre 2004.

²⁸⁴ Ci si riferisce alla Bosnia e alla Macedonia.

²⁸⁵ Ci si riferisce a Norvegia, Romania, Bulgaria, Ucraina e Islanda.

²⁸⁶ Ci si riferisce all'*EUMM*.

²⁸⁷ La Bosnia aveva in corso l'*EUPM* e attendeva l'avvio dell'operazione militare *Althea*, deciso dopo il disimpegno della Nato in questo Paese. La Macedonia, invece, aveva in corso la missione di polizia *Proxima*, per la quale era previsto l'avvicendamento con la missione di polizia *EUPAT*, avviata sempre sotto l'egida dell'Unione europea.

²⁸⁸ Così per Romania e Bulgaria.

²⁸⁹ Così per Norvegia e Ucraina (la quale concludeva l'accordo sul quadro di partecipazione lo stesso giorno dell'accordo sullo scambio di informazioni).

²⁹⁰ Così per Romania e Bulgaria.

²⁹¹ Così Norvegia, Romania, Bulgaria e Islanda.

²⁹² Così per Macedonia, Ucraina e Croazia.

²⁹³ Ciò emerge inconfutabilmente dall'accordo concluso con la Nato, che ha come base giuridica solo l'art. 24 TUE.

l'apposizione della doppia base giuridica, al fine di renderli applicabili anche nell'ambito della cooperazione giudiziaria e di polizia.

In secondo luogo, gli accordi sullo scambio di informazioni, come si è visto per la maggior parte della prassi applicativa dell'art. 24 TUE, hanno un contenuto tecnico-operativo che li colloca tra gli strumenti di tipo esecutivo del secondo pilastro. Infatti, non contengono norme a vocazione politica, che compiono o ribadiscono delle scelte politiche per l'Unione europea, ma procedure e dettagli tecnici, che giungono perfino ad indicare gli indirizzi presso cui spedire la corrispondenza²⁹⁴. Inoltre non sono conclusi a seguito dell'adozione di un'azione o posizione comune, ma a seguito delle determinazioni del Consiglio dei ministri, come emerge dai preamboli degli accordi e delle decisioni di approvazione degli stessi. Sebbene non siano conclusi a seguito dell'adozione di un atto del secondo o terzo pilastro, si deve ritenere che ci si trovi di fronte ad atti di carattere secondario rispetto alle decisioni politiche assunte dal Consiglio dei ministri, che consistono essenzialmente nella scelta di sviluppare le consultazioni e la cooperazione coi i co-contrattanti su questioni di interesse comune in materia di sicurezza²⁹⁵, il cui conseguente scambio di informazioni classificate comporta la predisposizione di adeguate misure di sicurezza. Per lo stesso motivo non sembra potersi intravedere una vocazione politica degli accordi in questione, atteso che, come detto, si tratta di accordi di natura tecnica e la decisione di tipo politico è stata assunta a monte dal Consiglio dei ministri²⁹⁶.

Gli accordi in esame sembrano da imputare all'Unione europea, che sembra essere il soggetto che li conclude. La fitta rete di obblighi fissati al fine di creare la disciplina chiama in causa le parti dell'accordo, che ai sensi del preambolo sono l'Unione e la controparte, senza considerare che talune disposizioni indicano espressamente l'Unione europea e il soggetto terzo come soggetti obbligati. Si rammenta che le parti si scambiano informazioni classificate²⁹⁷, che devono proteggere e salvaguardare²⁹⁸. A tale fine le parti istituiscono programmi di sicurezza fondati su principi di base e *standard* minimi di sicurezza²⁹⁹ e assicurano che i propri agenti che maneggiano le informazioni classificate siano in possesso di un appropriato nulla osta³⁰⁰. Le parti si prestano altresì reciproca assistenza per quanto riguarda la sicurezza delle informazioni o del materiale classificati e le questioni di sicurezza di interesse comune³⁰¹ e possono concludere altri accordi con altre terze parti per disciplinare la stessa materia³⁰². Numerosi sono poi i richiami all'Unione europea e a suoi organismi, che sono chiamati all'assolvimento di alcuni adempimenti³⁰³. Alla rete di obblighi relativi alla disciplina fissata dall'accordo, vanno poi aggiunte le posizioni giuridiche fissate dalle clausole finali degli accordi, che dispongono in materia di soluzione delle controversie³⁰⁴, di denuncia dell'accordo³⁰⁵, nonché di entrata in vigore e di riesame dell'accordo³⁰⁶. Valgono in tal senso le considerazioni già svolte a proposito della prassi *ex art. 24*, che in merito è uniforme e particolarmente univoca nella sua interpretazione.

²⁹⁴ Art. 9 di tutti gli accordi.

²⁹⁵ V. i preamboli dei vari accordi.

²⁹⁶ Forte rilevanza politica hanno invece le decisioni politiche che hanno compiuto la scelta di concludere questi accordi. Questi, infatti, rappresentano un ulteriore passo verso il raggiungimento degli "obiettivi di rafforzare in tutti i modi la propria sicurezza e di fornire ai propri cittadini un livello elevato di sicurezza nell'ambito di uno spazio di sicurezza" (così i preamboli degli accordi conclusi con gli Stati terzi) e di rafforzare "reciprocamente gli obiettivi dell'UE nel settore delle capacità militari oltre a quelli derivati, per i paesi interessati, dall'iniziativa sulle capacità di difesa della NATO" (così il preambolo dell'accordo concluso con la Nato).

²⁹⁷ Art. 1.

²⁹⁸ Art. 4.

²⁹⁹ Art. 6.

³⁰⁰ Art. 7.

³⁰¹ Art. 8.

³⁰² Art. 15 (art. 14 nell'accordo concluso con l'Ucraina).

³⁰³ Artt. 3 e 9-12.

³⁰⁴ Art. 16 degli accordi (art. 15 per l'accordo con l'Ucraina). La norma, invece, manca nell'accordo concluso con la Nato.

³⁰⁵ Art. 17 degli accordi (art. 18 per l'accordo con la Bosnia).

³⁰⁶ Art. 17 degli accordi (art. 16 degli accordi conclusi con la Nato e l'Ucraina).

Piuttosto esplicito a riguardo è l'accordo concluso nella forma dello scambio di lettere e in forma solenne con la Macedonia, dal quale emerge che la missiva dell'Unione europea costituisce la notifica dell'avvenuto espletamento della procedura interna di entrata in vigore definitiva dell'accordo³⁰⁷.

In conclusione, gli accordi sullo scambio di informazioni si pongono effettivamente a cavallo tra secondo e terzo pilastro, stante la trasversalità della disciplina in essi fissati, che li rende perfettamente "spendibili" in ciascuno dei due pilastri. Ciò nonostante, alcuni elementi evidenziano come possano considerarsi più vicini alla politica di sicurezza dell'Unione, quindi a parte della prassi già presa in esame. Prassi con la quale, come si è visto, condivide non solo la natura tecnico-operativa dei contenuti e la rilevanza politica marginale, ma anche la caratteristica di porre in evidenza alcuni elementi che, ancora una volta, indicano l'Unione europea come soggetto che esercita un proprio ed autonomo *treaty-making power*.

§ 13.2. Lo scambio di lettere tra l'Unione europea e il Libano sulla lotta al terrorismo

L'accordo tra l'Unione europea e il Libano sulla lotta al terrorismo è stato approvato con decisione del Consiglio del 17 giugno 2002 e concluso lo stesso giorno in Lussemburgo nella forma dello scambio di lettere. L'accordo è stato negoziato dalla presidenza in associazione con la Commissione sulla base dell'autorizzazione concessa dal Consiglio il 10 gennaio 2002, contestualmente alla negoziazione di un accordo di associazione tra la Comunità europea e il Libano. L'accordo non è stato pubblicato, ma la notizia della sua conclusione è data sia dai riferimenti di dottrina³⁰⁸, sia dal *data-base* degli accordi internazionali dell'Unione europea gestito dal segretariato del Consiglio dei ministri³⁰⁹, che comprende gli accordi conclusi in tutti i pilastri dell'Unione europea. È comunque disponibile la proposta di accordo, poi divenuta oggetto di approvazione da parte del Consiglio³¹⁰, sulla quale si basa il presente commento e di cui si riporta il breve testo:

L'UE e il Libano ribadiscono l'importanza della lotta al terrorismo e, nel contesto del loro accordo di associazione e conformemente alle convenzioni internazionali, alle pertinenti risoluzioni ONU e alle rispettive legislazioni e normative, convengono di cooperare nella prevenzione e nella repressione di atti di terrorismo. In tal senso agiranno, in particolare:

- nel quadro della piena attuazione della risoluzione 1373 del Consiglio di sicurezza dell'ONU e di altre pertinenti risoluzioni ONU, convenzioni e strumenti internazionali;
- scambiando informazioni circa gruppi terroristici e loro reti di supporto conformemente al diritto internazionale e nazionale;
- scambiando pareri sui mezzi e sui metodi impiegati per lottare contro il terrorismo, anche in settori tecnici e nel campo della formazione, e scambiando esperienze in materia di prevenzione del terrorismo.

Il presente accordo entra in vigore contemporaneamente all'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da un lato, e la Repubblica libanese, dall'altro.

L'accordo è stato concluso sulla base dell'art. 24 TUE³¹¹, che è la sola base giuridica dell'accordo, e ciò spiega l'*iter* procedurale del tutto simile a quello degli accordi della politica

³⁰⁷ V. le lettere allegate all'accordo (GU L 94, 13.4.2005).

³⁰⁸ B. Bonafé, *Il nuovo accordo «interpilliers» concluso dall'Unione europea con il Libano*, cit., p. 407 ss..

³⁰⁹ V. il link <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=252&lang=it&mode=g>.

³¹⁰ Doc. 7292/02 Bruxelles, 15 aprile 2002, ad oggetto l'approvazione dei risultati dei negoziati e decisione di firma relativi all'accordo euromediterraneo di associazione, dell'accordo interinale sugli scambi e sulle questioni commerciali tra la Comunità e dell'accordo in forma di scambio di lettere in esame conclusi con il Libano. Vedi anche la Relazione del Gruppo "Mashrek/Maghreb" del 3 aprile 2002 Coreper/Consiglio, ad oggetto "Relazioni con il Libano", contenente il progetto dell'accordo già passato al vaglio delle autorità libanesi.

³¹¹ Il progetto di decisione del Consiglio, allegato al documento citato nella nota precedente, ha il seguente testo:

estera e di sicurezza comune. L'accordo è stato quindi negoziato dalla Presidenza, con la piena associazione della Commissione, e da questa raccomandato al Consiglio per l'approvazione.

Ciò nonostante, verte su una materia che si pone a cavallo tra secondo e terzo pilastro e prevede lo svolgimento di attività che coinvolgono tutti i pilastri dell'Unione europea. Infatti, come si è già avuto modo di osservare, la materia della lotta al terrorismo si pone tematicamente a cavallo tra secondo e terzo pilastro, a ragione della presenza di una dimensione del concetto di sicurezza che è al contempo interna ed esterna. Questo significa che la prevenzione e repressione degli atti di terrorismo ricade negli ambiti materiali di applicazione delle discipline giuridiche del secondo e del terzo pilastro. Quanto alla politica estera e di sicurezza comune, l'accordo contribuisce al "rafforzamento della sicurezza dell'Unione in tutte le sue forme" e alla "promozione della cooperazione internazionale"³¹² e si inserisce nella linea di politica estera nei confronti dell'area mediterranea, la cui espressione più nota è la strategia comune sulla regione

Progetto di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e la Repubblica libanese in materia di cooperazione nella lotta al terrorismo

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sull'Unione europea, in particolare l'articolo 24,
vista la raccomandazione della Presidenza,

Considerando quanto segue:

- (1) Il Consiglio europeo ha deciso che la lotta al terrorismo costituirà più che mai un obiettivo prioritario per l'Unione europea.
- (2) In data 21 settembre 2001 il Consiglio europeo, riunitosi a Bruxelles, ha adottato un Piano di azione contro il terrorismo e ne ha esaminato l'attuazione nelle successive riunioni di Gand e di Laeken, rispettivamente in ottobre e dicembre 2001. Il piano di azione, tra l'altro, invita ad attuare quanto prima tutte le convenzioni internazionali esistenti in materia di lotta antiterrorismo e stabilisce che la politica estera e di sicurezza comune dovrà integrare maggiormente la lotta contro il terrorismo.
- (3) In seguito alla sigla dell'accordo euro-mediterraneo con il Libano, in data 10 gennaio 2002, la Presidenza, di concerto con la Commissione, è stata autorizzata a negoziare un accordo in forma di scambio di lettere con il Libano in materia di cooperazione nella lotta al terrorismo.
- (4) Detto accordo dovrebbe essere approvato,

DECIDE:

Articolo 1

È approvato a nome della Comunità l'accordo in forma di scambio di lettere tra la Comunità europea e la Repubblica libanese sulla cooperazione in materia di antiterrorismo.
Il testo dell'accordo è allegato alla presente decisione.

Articolo 2

Il presidente del Consiglio è autorizzato a designare la persona abilitata a firmare l'accordo allo scopo di impegnare la Comunità.

Articolo 3

La presente decisione è pubblicata nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee.
Fatto a Bruxelles, addì

Per il Consiglio
Il Presidente

Non si può non porre in evidenza come gli artt. 1 e 2 del progetto contengano una imprecisione, dovuta al contrasto tra la base giuridica dell'accordo – l'art. 24 TUE – ed il soggetto che risulterebbe impegnato – la Comunità europea. Si tratta di una evidente contraddizione in termini. L'art. 24 è la base giuridica degli accordi del secondo pilastro e il testo riportato indica che l'Unione è parte dell'accordo, come emerge dall'*incipit* dell'accordo ("L'UE e il Libano ribadiscono l'importanza della lotta al terrorismo..."). Inoltre la missiva europea che fa parte dello scambio di lettere che costituiscono l'accordo è qualificata come "Lettera dell'Unione europea". Si tratta quindi di un refuso o di una imprecisione terminologica? Quale che sia la risposta, va tenuto conto che l'accordo è stato concluso a margine della firma dell'accordo di associazione con il Libano, il che può aver provocato una pur inspiegabile confusione terminologica. Ciò detto, sembra del tutto chiaro che il soggetto cui imputare l'accordo sia l'Unione, e non la Comunità.

³¹² Art. 11 TUE.

mediterranea³¹³. Per quanto riguarda il terzo pilastro, invece, l'accordo contribuisce a creare le condizioni per prevenire e reprimere il terrorismo, che l'art. 29 TUE indica tra i fenomeni criminosi organizzati da contrastare al fine di creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Inoltre l'accordo rientra tra le iniziative riconducibili alla nota decisione quadro sulla lotta contro il terrorismo³¹⁴, primo meccanismo giuridico *ad hoc* in questa materia³¹⁵, che ha previsto che ai provvedimenti di carattere interno fossero affiancati gli strumenti giuridici internazionali³¹⁶.

Sotto il profilo delle attività da porre in essere, l'accordo prevede lo svolgimento di attività concrete per l'attuazione della risoluzione n. 1373 (2001) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, lo scambio di informazioni sui gruppi terroristici e la consultazione reciproca sui metodi impiegati nella lotta al terrorismo. Questo significa che le attività da porre in essere per raggiungere l'obiettivo di prevenire e reprimere gli atti di terrorismo coinvolgono tutti i pilastri dell'Unione europea. Infatti, la previsione di attuazione della risoluzione del Consiglio di sicurezza e la conseguente possibilità di giungere all'adozione di sanzioni economiche ricadono nella previsione *ex art.* 301 TCE, quindi l'accordo comporta il coinvolgimento anche del pilastro comunitario³¹⁷.

La circostanza che verta su una materia che copre le competenze del secondo e terzo pilastro dell'Unione e comporti altresì lo svolgimento di attività riconducibili alle competenze comunitarie pone l'accordo concluso con il Libano su un piano diverso rispetto agli accordi internazionali fino ad ora presi in esame. L'accordo si può infatti definire come “perfettamente *interpillars*”, volendo con questa espressione indicare il previsto coinvolgimento di tutti i pilastri dell'Unione, ciascuno chiamato a porre in essere gli adempimenti previsti in accordo secondo il riparto di competenze previsto dai trattati. Quindi, ricordando i contenuti dell'accordo, le attività di prevenzione e repressione degli atti di terrorismo potranno essere intraprese sia nel secondo³¹⁸ che nel terzo pilastro, lo scambio di informazioni sui gruppi terroristici e la consultazione sui metodi impiegati dalle rispettive nella lotta al terrorismo avverranno prevalentemente nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, mentre l'attuazione della risoluzione n. 1373 (2001) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite sarà garantita dal pilastro comunitario.

³¹³ Strategia comune 2000/458/PESC del Consiglio europeo sulla regione mediterranea (GU L 183, 22.7.2000). Quanto alla strategia verso quest'area in relazione al fenomeno terroristico, si rammenta che nel documento “Un'Europa sicura in un mondo migliore - Strategia europea in materia di sicurezza”, approvato dal Consiglio europeo di Bruxelles del 16 e 17 dicembre 2003 (testo al [link http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=266&lang=it&mode=g](http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=266&lang=it&mode=g)), l'Unione ha manifestato la volontà impegnarsi nella cooperazione coi i *partner* mediterranei (p. 8).

³¹⁴ Decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio del 13 giugno 2002 (GU L 164, 22.6.2002).

³¹⁵ Così L. Monti, *L'Unione europea e la lotta al terrorismo*, in *Affari esteri*, 2004, p. 602.

³¹⁶ Sulla fitta rete di strumenti giuridici internazionali in materia di terrorismo, A. Gioia, *Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l'umanità*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 2004, p. 5 ss., anche per i copiosi riferimenti bibliografici.

³¹⁷ Il che giustifica il coinvolgimento della Commissione nella fase di negoziato.

³¹⁸ Non sarebbe la prima volta che, ad esempio, l'Unione europea utilizza una missione di pace per svolgere attività di prevenzione e lotta al terrorismo. Nell'Iraq post-bellico è stata infatti avviata una Missione sullo stato di diritto, denominata *Eujust Lex*, il cui fine è di migliorare le capacità investigative delle autorità giudiziarie e di polizia di questo Paese. La missione rappresenta una delle iniziative intraprese dall'Unione europea nella lotta al terrorismo, questione che, dopo gli eventi l'11 settembre 2001 ed il successivo e conseguente Consiglio europeo straordinario di Bruxelles del 21 settembre 2001, ha assunto il rango di priorità per l'Unione (le conclusioni del Consiglio straordinario parlano di “obiettivo prioritario”, p. 1) ed è stata oggetto di un “Piano d'azione per la lotta al terrorismo” (conclusioni del Consiglio straordinario, punto 2), che ha generato i maggiori interventi antiterrorismo nell'ambito del terzo pilastro dell'Unione. È chiaro che la missione, nel proporsi di rafforzare lo Stato di diritto in Iraq, intende offrire ad un Paese a lungo sospettato di essere una delle basi logistiche del terrorismo degli strumenti interni di lotta della criminalità, compresa quella che si esprime attraverso il compimento di atti terroristici internazionali. Per la dottrina, J. Howorth, *The European Union, Peace Operations and terrorism*, in T. Tardy (ed.), *Peace Operation after 11 September 2001*, London-NY, 2005, p. 80; S. Biscop, *Able and willing? Assessing the EU's capacity for military action*, in *European Foreign Affairs Review*, 2004, p. 509.

Questo significa che la base giuridica utilizzata per la conclusione di questo accordo – l'art. 24 TUE – è insufficiente a coprire le diverse attività che è necessario svolgere per realizzare la lotta al terrorismo. Come si è visto, infatti, queste non si limitano alle competenze del secondo pilastro, ma spaziano tra i tre pilastri dell'Unione europea.

In effetti, la trasversalità dell'accordo avrebbe richiesto una base giuridica più ampia, coinvolgente sia il primo pilastro, con un richiamo quantomeno all'art. 301 TCE, sia il terzo, con un riferimento all'art. 38 TUE, che, come si avrà modo di argomentare, dovrebbe costituire, pur nella sua brevità, la base giuridica degli accordi della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale³¹⁹.

Così inteso, l'accordo suggerisce l'idea che l'Unione abbia inteso intervenire sul piano esterno nella materia della lotta al terrorismo in modo unitario, prevedendo che l'attuazione delle attività che vengono poste in essere sulla base delle competenze dei singoli pilastri avessero un quadro unico di riferimento. Tale lettura dell'accordo avvalorata, sul piano della prassi, quanto sostenuto da autorevole orientamento dottrinale sul tema della soggettività internazionale dell'Unione europea³²⁰.

Come noto, infatti, nell'ambito del dibattito sulla soggettività dell'Unione europea alcuni studi hanno elaborato una lettura sistematica dei trattati europei, dalla quale sono emerse indicazioni normative che depongono nel senso di una soggettività unitaria e piena dell'Unione. Queste indicazioni riferiscono dell'esistenza di un'unitarietà ed un'autonomia dell'«edificio costruito a Maastricht»³²¹, che consentirebbero all'Unione europea di operare in modo autonomo sulla scena internazionale. L'Unione si presenterebbe come un *unicum*, avente delle finalità e degli obiettivi che spaziano lungo le competenze dei tre pilastri³²² e propri principi ispiratori, che ne indirizzano l'azione³²³, nonché un quadro istituzionale unico di riferimento³²⁴. Sebbene unitaria e autonoma, l'Unione è articolata in diverse componenti – i tre pilastri³²⁵ –, ciascuno dei quali concorre alla realizzazione degli obiettivi generali dell'Unione e persegue i propri obiettivi specifici, secondo quanto stabilito dal TCE per la Comunità europea e dal TUE per il secondo e terzo pilastro. Sulla base di questa lettura dei trattati, l'accordo con il Libano potrebbe quindi ben essere considerato il prototipo di accordo internazionale di approccio globale concluso dall'Unione europea in quanto soggetto unico, ma operante attraverso le attività dei pilastri che la compongono.

³¹⁹ Non si concorda con quanto affermato in dottrina circa l'opportunità di comprendere solo una base giuridica del primo pilastro, dato che il terzo pilastro sarebbe "coperto" dall'art. 24 TUE. Così Bonafé, *Il nuovo accordo «interpiliers» concluso dall'Unione europea con il Libano*, cit., 2003, p. 411-3, per la quale l'accordo "conferma la scelta di utilizzare l'art. 24 come unica base giuridica per l'assunzione di obblighi relativi a materia disciplinate sia dal secondo che del terzo pilastro". A parere di chi scrive, la base giuridica degli accordi del terzo pilastro è invece l'art. 38, la cui estrema sintesi costringe a rinviare all'art. 24 per i dettagli procedurali. Ciò detto, si concorda invece con l'a. circa le prevedibili difficoltà di coordinamento poste dal coinvolgimento simultaneo della procedura *ex art. 24*, applicabile al secondo e al terzo pilastro, e quella *ex art. 300 TCE*, da utilizzare per gli accordi conclusi nelle materia di competenza del primo.

³²⁰ Per tutti, A. Tizzano, *La personalità internazionale dell'Unione europea*, cit., p. 378 ss..

³²¹ *Ibidem*, p. 384.

³²² Art. 2 TUE.

³²³ Art. 6 TUE.

³²⁴ Art. 3 TUE. Il quadro unico di riferimento è particolarmente importante, perché indica la presenza di una struttura che consente all'Unione di operare in modo autonomo sul piano internazionale, che l'art. 3 TUE riassume nell'espressione "quadro istituzionale unico", ma che, nel concreto, si esplicita non solo nella complessa struttura di cui al TCE e al TUE, ma anche negli organismi creati *ad hoc* per le esigenze di singole politiche, come nel caso degli organismi della politica di sicurezza, e nelle agenzie specializzate dell'Unione europea, come nel caso dell'Agenzia europea di difesa. In proposito, ricollegandoci alla complessità e all'articolazione che caratterizzano l'organizzazione dell'Unione europea, non è superfluo ricordare quanto affermato in dottrina (F. Capotorti, *Corso di diritto internazionale*, cit., p. 34), ovvero che "... bisogna ammettere che, nella misura in cui l'apparato di un'organizzazione è ridotto al minimo, è possibile nutrire dubbi circa la [sua] personalità".

³²⁵ Recita, infatti, l'art. 1 TUE: "L'Unione è fondata sulle Comunità europee, integrate dalle politiche e forme di cooperazione instaurate dal presente trattato".

Quanto al profilo funzionale, il testo dell'accordo è estremamente generico e per questo non è possibile definirlo operativo. Per come è formulato, è presumibile che all'accordo sia seguita la pattuizione delle modalità specifiche attraverso cui garantire l'attuazione della risoluzione n. 1373 (2001) del Consiglio di sicurezza, lo scambio di informazioni sui gruppi terroristici e la consultazione sui metodi impiegati nella lotta al terrorismo. L'accordo non segue peraltro l'adozione di altri atti adottati dall'Unione europea; la decisione di approvazione richiama quale presupposto il Piano d'azione contro il terrorismo del 21 settembre 2001³²⁶, senza altri riferimenti. Il Piano d'azione, a sua volta, invita ad attuare quanto prima tutte le convenzioni internazionali esistenti in materia di lotta antiterrorismo e stabilisce che la politica estera e di sicurezza comune dovrà integrare maggiormente la lotta contro il terrorismo. Questo è l'unico richiamo ad altri atti dell'Unione, da cui si desume, anche alla luce della formulazione poco operativa delle norme, che non si tratta di un atto di secondo livello.

Quanto detto porta inoltre ad affermare che l'accordo rivesta una certa importanza sul piano politico. L'Unione e il Libano ribadiscono infatti l'importanza della lotta al terrorismo e, nel contesto del loro accordo di associazione e conformemente alle convenzioni internazionali, alle pertinenti risoluzioni ONU e alle rispettive legislazioni e normative, convengono di cooperare nella prevenzione e nella repressione di atti di terrorismo. Si tratta di affermazioni di carattere politico, che richiamano direttamente l'obiettivo della lotta al terrorismo e la volontà delle parti di cooperare in un settore particolarmente delicato per la sicurezza mondiale dopo gli eventi dell'11 settembre 2001. Inoltre, le misure genericamente previste non consentono di scorgere disposizioni operative, da cui discende che questo brevissimo accordo ha contenuto tendenzialmente politico. Come nel caso dell'accordo con la Corte penale internazionale, quindi, ci si trova di fronte ad un accordo che compie scelte politiche per l'Unione europea e in tal senso se ne deve dichiarare la rilevanza politica. Rilevanza che emergerebbe non solo dal testo dell'accordo, ma anche dal contesto in cui si inserisce. Si è già avuto modo di richiamare la decisione quadro sulla lotta contro il terrorismo, che agli interventi adottati sul piano interno ha affiancato l'obiettivo di sviluppare gli strumenti giuridici internazionali in questa materia³²⁷, nel cui ambito si iscrive l'accordo. Inoltre l'atto in esame è una delle manifestazioni della cooperazione coi *partner* mediterranei cui fa riferimento la Strategia europea in materia di sicurezza³²⁸. Quanto detto dovrebbe fugare ogni dubbio in relazione alla rilevanza politica dell'accordo in esame.

Per concludere, sul piano dell'imputabilità va osservato che dal testo dell'accordo non emergono elementi significativi a riguardo. Anzi, emerge un evidente contrasto tra la base giuridica utilizzata ed il soggetto che nella decisione di approvazione risulterebbe impegnato dall'accordo, ovvero la Comunità europea. Si tratta di una evidente contraddizione, che non trova conferme nel breve testo dell'accordo, che indica l'Unione come soggetto che, insieme al Libano, si adopera nella lotta al terrorismo. Ciò costituisce un primo elemento a favore dell'imputabilità dell'accordo all'Unione europea, ma è opportuno ricordarne un altro molto importante. Sebbene caratterizzato da una certa brevità e generalità dei contenuti, l'accordo può essere letto come prototipo di accordo di approccio globale dell'Unione europea e in quanto tale non può che essere alla stessa imputato.

§ 14. Il contributo degli accordi della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale all'esame della prassi degli accordi di politica estera e di sicurezza comune

È ora opportuno fare cenno agli accordi conclusi nelle materie del terzo pilastro, la cui prassi, sebbene interessante, è ad oggi esigua. Risultano infatti conclusi nel terzo pilastro 5 accordi internazionali. Tre sono stati conclusi con gli Stati Uniti, ad oggetto l'estradizione, la mutua assistenza giudiziaria e il trattamento e trasferimento dei dati del codice di prenotazione

³²⁶ V. le conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles e quelle dei successivi di Gand e Laeken dell'ottobre e dicembre 2001.

³²⁷ Così il considerando 2 del progetto di decisione di approvazione dell'accordo.

³²⁸ V. p. 8 del documento.

(cd. *Passenger Name Record, PNR*)³²⁹. Un accordo è stato concluso con l'Islanda e la Norvegia e ha ad oggetto la materia dell'assistenza giudiziaria in materia penale³³⁰. Un altro accordo, infine, è stato concluso con la Svizzera e ha ad oggetto sull'associazione di quest'ultima all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen³³¹.

L'oggetto degli accordi verte su materie che rientrano chiaramente nelle competenze della cooperazione giudiziaria e di polizia e non sembrano riguardare le competenze del secondo pilastro. Ciò nonostante, le decisioni di approvazione di questi accordi indicano una doppia base giuridica, coinvolgente gli artt. 24 e 38, il che porta a domandarsi se si tratti di accordi *interpillars* tra secondo e terzo pilastro, come nel caso degli accordi sullo scambio di informazioni, o se il richiamo all'art. 24 abbia un altro significato.

Quanto alla natura *interpillars* di questi accordi, sembra di dover escludere la loro contestuale appartenenza al secondo e al terzo pilastro. Gli accordi in questione attengono alla cooperazione in campo penale e, sebbene conclusi a seguito delle iniziative assunte dall'Unione europea per contrastare il fenomeno terroristico³³², che è materia a carattere trasversale, hanno un contenuto che è circoscritto ad attività riconducibili al terzo pilastro.

Nell'accordo concluso con l'Islanda e la Norvegia si fa infatti riferimento alle disposizioni che costituiscono uno sviluppo dell'*acquis* di Schengen che i due Stati intendono applicare nelle loro relazioni con gli Stati membri dell'Unione europea e che sono oggetto dell'accordo, mediante rinvio alla convenzione del 29 maggio 2000 relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea e al relativo protocollo del

³²⁹ Accordo sull'estradizione tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America del 25 giugno 2003 e Accordo sulla mutua assistenza giudiziaria tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America concluso in pari data (GU L 181, 19.7.2003). Per un commento, E. Spatafora, *La pena di morte e diritti dell'uomo nell'accordo tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America sull'estradizione*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2004, p. 28 ss.; G. Stessens, *The EU-US agreements on extradition and mutual legal assistance: how to bridge different approaches*, in G. De Kerchove, A. Weyembergh (ed.), *Sécurité et justice: enjeu de la politique extérieure de l'Union européenne*, Bruxelles, 2003, p. 263 ss.. Inoltre, Accordo tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America sul trattamento e sul trasferimento dei dati del codice di prenotazione (Passenger Name Record, PNR) da parte dei vettori aerei al dipartimento della Sicurezza interna degli Stati Uniti del 19 ottobre 2006 (GU L 298, 27.10.2006).

³³⁰ Accordo tra l'Unione europea e la repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sull'applicazione di talune disposizioni della convenzione del 29 maggio 2000 relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea e del relativo protocollo del 2001 del 19 dicembre 2003 (GU L 26, 29.1.2004). In dottrina, P. De Koster, *Bref état de lieux sur les accords de coopération conclus sur la base de l'article 38 du traité UE*, in G. De Kerchove, A. Weyembergh (ed.), *Sécurité et justice: enjeu de la politique extérieure de l'Union européenne*, Bruxelles, 2003, p. 195.

³³¹ L'accordo appartiene al *genus* degli accordi *interpillars*, questa volta tra primo e terzo pilastro. Risultano infatti approvati due accordi, uno con decisione 2004/849/CE del Consiglio del 24 ottobre 2004 (GU L 368, 15.12.2004) con base giuridica negli artt. 24 e 38, l'altro con decisione 2004/860/CE (GU L 370, 17.12.2004), con base giuridica negli artt. 62, 63, 66 e 95 in combinato con l'art. 300 TCE. Chiaramente in questa sede interessa l'accordo approvato con decisione 2004/849/CE. Sull'accordo, quale risultante dall'unione dei due singoli accordi, J. Monar, *The EU as an international actor in the domain of Justice and Home affairs*, cit., p. 411.

³³² Quanto agli accordi con gli Stati Uniti, sono stati conclusi a seguito del rafforzamento della cooperazione tra Unione europea e Stati Uniti in materia di lotta al terrorismo, come indicato dal Consiglio dei ministri "Giustizia e Affari interni" del 20 settembre 2001, il quale ha auspicato l'adozione di misure destinate a rafforzare la cooperazione con gli Stati Uniti e proposto la negoziazione di un accordo tra Unione e Stati Uniti sulla base dell'art. 38 TUE. Vale la pena sottolineare che il mandato a negoziare è stato conferito il successivo 26 aprile 2002 richiamando come base giuridica gli artt. 38 e 24 TUE. Sulle vicende relative ai due accordi con gli USA, Mitsilegas, *The new EU-USA cooperation on extradition, mutual legal assistance and the exchange of police data*, in *European Foreign Affairs Review*, 2003, p. 515 e 523 ss.. Per quanto riguarda l'accordo con Islanda e Norvegia, si deve ritenere che analogamente sia stato concluso a seguito del rafforzamento della cooperazione in materia di lotta al terrorismo, come si desume dalla circostanza che nella sessione straordinaria del Consiglio Giustizia, Affari Interni e Protezione civile del 20 settembre 2001 sono state decise diverse misure per realizzare la lotta al terrorismo, tra le quali mettere in moto la convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale del 29 maggio 2000 alla quale Islanda e Norvegia hanno chiesto di potersi adeguare (doc. 12019/01 [*Presse* 327]).

16 ottobre 2001³³³. Gli accordi con gli Stati Uniti sono più espliciti a riguardo. Nell'accordo sull'estradizione sono indicati, ad esempio, gli adempimenti necessari per trasmettere una richiesta di estradizione o di arresto provvisorio, mentre nell'accordo sulla mutua assistenza giudiziaria sono previsti strumenti di cooperazione come gli accertamenti bancari, la costituzione di squadre investigative comuni o l'assistenza giudiziaria alle autorità amministrative. Nell'accordo sul PNR si dispone in materia di accesso ai dati relativi a persone che viaggiano in aereo. Quanto all'accordo con la Svizzera, l'oggetto ne rende evidente l'appartenenza al terzo pilastro.

Pertanto va osservato come – con la sola esclusione dell'accordo sul PNR – le decisioni di approvazione degli accordi e i rispettivi preamboli non esplicitino un vincolo tra il loro contenuto e i crimini connessi al terrorismo, con la conseguenza che la loro disciplina appare applicabile a vasto raggio, cioè al complesso della cooperazione in materia penale³³⁴.

Sotto il profilo materiale, si può quindi concludere che tali accordi ricadano nelle competenze della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e appartengano completamente al terzo pilastro dell'Unione europea. Contrariamente agli accordi sullo scambio di informazioni, nei quali la doppia base giuridica trova ragione nella loro appartenenza ai due pilastri, si deve quindi ritenere che negli accordi in questione abbia un significato diverso.

Il punto di partenza per comprendere quale sia il significato della doppia base giuridica degli accordi presi in considerazione è l'individuazione della base giuridica corretta degli accordi del terzo pilastro. In dottrina si è affermato che dovrebbe essere l'art. 24 TUE³³⁵, probabilmente perché la sintetica ed infelice formulazione dell'art. 38 TUE, per il quale “Gli accordi di cui all'art. 24 possono riguardare materie rientranti nel presente titolo”, non consente di intendere la norma del terzo pilastro come una vera e propria base giuridica. In altre parole, poiché l'art. 38 fa intendere che gli accordi conclusi in attuazione della politica estera e di sicurezza comune possono comprendere le materie rientranti nella cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, l'art. 24 TUE sarebbe la base giuridica degli accordi sia del secondo, sia del terzo pilastro.

Pur riconoscendo che la formulazione della norma citata è profondamente equivoca e può dare adito ad interpretazioni conformi a quella indicata, si ritiene possibile una lettura alternativa del combinato disposto ex artt. 24 e 38 TUE, secondo la quale la base giuridica sostanziale degli accordi sarebbe l'art. 38 TUE, mentre l'art. 24 verrebbe chiamato in causa in quanto contenente la procedura applicabile anche alla conclusione degli accordi internazionali del terzo pilastro.

A sostegno di tale lettura va infatti osservato che l'art. 24 TUE sembrerebbe scritto principalmente per gli accordi della politica estera e di sicurezza comune. L'*incipit* della norma indica infatti che gli accordi sono conclusi per attuare il Titolo V del Trattato, quindi li pone al servizio della politica estera e di sicurezza comune, mentre non vi sono riferimenti agli obiettivi ex art. 29 TUE o a materie relative alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. La norma indica poi la procedura che è necessario seguire per concludere gli accordi della politica

³³³ L'accordo ha per obiettivo l'autorizzazione ai due Stati ad applicare le disposizioni ex art. 2, par. 1, della convenzione del 29 maggio 2000 relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea e l'art. 15 del relativo protocollo del 16 ottobre 2001, che determinano le disposizioni che costituiscono uno sviluppo dell'*acquis* di Schengen e che pertanto sono state accettate dall'Islanda e dalla Norvegia in virtù dei rispettivi obblighi previsti dall'accordo del 18 maggio 1999 concluso dal Consiglio dell'Unione europea con gli stessi Stati sulla loro associazione all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen. Tale autorizzazione è poi contenuta nell'art. 1 dell'accordo. Sul coinvolgimento di questi due Paesi nel terzo pilastro dell'Unione, N. Bracke, *Norway and Iceland: an adventure in the field of justice and home affairs*, in G. De Kerchove, A. Weyembergh (ed.), *Sécurité et justice: enjeu de la politique extérieure de l'Union européenne*, Bruxelles, 2003, p. 225 ss.

³³⁴ Così A. Lorusso, *Strumenti normativi dell'azione esterna nel secondo pilastro: atti interni e accorrista di diritto internazionale internazionali*, cit., p. 100-1.

³³⁵ Per B. Bonafé, *Il nuovo accordo «interpiliers» concluso dall'Unione europea con il Libano*, cit., 2003, p. 411-3, l'accordo con il Libano che si è già preso in esame “conferma la scelta di utilizzare l'art. 24 come unica base giuridica per l'assunzione di obblighi relativi a materia disciplinate sia dal secondo che dal terzo pilastro”, tanto da suggerire che la base giuridica di questo accordo avrebbe dovuto contemplare anche il primo pilastro, ma non anche il terzo.

estera e di sicurezza comune e le maggioranze prescritte per la loro adozione³³⁶. Soltanto dopo che è stata descritta la procedura per la conclusione degli accordi del secondo pilastro, l'art. 24 TUE si sofferma sulle materie del terzo, stabilendo che "Il presente articolo si applica anche alle materie contemplate nel Titolo VI", indicando come conteggiare l'eventuale maggioranza qualificata di approvazione degli accordi³³⁷. La norma si chiude quindi con due previsioni riguardanti gli effetti degli accordi conclusi sia nel secondo, sia nel terzo pilastro. La prima riguarda la clausola di *opting-out*, che limita la vincolatività dell'accordo per lo Stato che in sede di Consiglio abbia dichiarato la necessità di porre l'accordo al vaglio della propria procedura costituzionale. La seconda riguarda invece il fronte interno dell'Unione, stabilendo che gli accordi siano vincolanti per le Istituzioni. La norma sembra quindi costruita per disciplinare il *treaty-making power* dell'Unione europea nel secondo pilastro, salvo poi estendere la parte procedurale all'ambito materiale di applicazione della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

Tale lettura dell'art. 24 va a sua volta incrociata con la formulazione dell'art. 38 TUE. Questo, come si è detto, ha una formulazione sintetica ed ambigua, che non dice espressamente che all'Unione europea è attribuito il *treaty-making power* nel terzo pilastro, ma stabilisce che gli accordi di cui all'art. 24 possano riguardare materie rientranti nel Titolo VI TUE. L'art. 24, par. 4, per sua parte, stabilisce la propria stessa applicazione anche alle materie contemplate nel Titolo VI TUE³³⁸. Non si tratta di due formulazioni tra loro speculari. L'art. 38 sembra infatti indicare che gli accordi ex art. 24 possono essere conclusi anche nelle materie del terzo pilastro e che, quindi, lo stesso art. 24 è la base giuridica unica del *treaty-making power* nel secondo e terzo pilastro. L'art. 24, par. 4, per sua parte, "si limita" ad affermare la propria applicabilità alle materie del terzo pilastro, senza effettuare ulteriori precisazioni. Si tratta di una formulazione più elastica rispetto a quella dell'art. 38 TUE, in quanto autorizza a leggere nell'espressione "il presente articolo si applica anche alle materie di cui al Titolo VI" anche soltanto un'estensione della parte procedurale dell'art. 24 agli accordi del terzo pilastro.

Si aggiunga un'ulteriore considerazione. Indipendentemente dalla sua formulazione, l'art. 38 TUE sembrerebbe svolgere nel terzo pilastro lo stesso ruolo che l'art. 24 ha nel quadro giuridico della politica estera e di sicurezza comune, ovvero mettere a disposizione dell'Unione europea uno strumento di intervento³³⁹.

Ciò detto, si potrebbe quindi ipotizzare che mentre l'art. 38 TUE costituisce, pur nella sua brevità e ambiguità, la base giuridica degli accordi della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, l'art. 24, par. 4, dovrebbe "prestare" la procedura applicabile alla loro conclusione, con l'onere di considerare che la maggioranza qualificata necessaria ad approvare determinati accordi va ponderata secondo quanto previsto dall'art. 34, par. 3, TUE³⁴⁰.

³³⁶ Ovvero l'unanimità per gli accordi che riguardano questioni per le quali è richiesta l'unanimità per l'adozione di decisioni sul piano interno e la maggioranza qualificata per quelli previsti per attuare un'azione comune o una posizione comune (commi 2 e 3).

³³⁷ "Quando l'accordo riguarda una questione per la quale è richiesta la maggioranza qualificata per l'adozione di decisioni o misure sul piano interno, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata conformemente all'articolo 34, paragrafo 3."

³³⁸ In dottrina si è parlato dell'art. 38 come "seguito coerente" dell'art. 24 TUE. Così E. Bergamini, *Commento all'art. 38 TUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 149.

³³⁹ Artt. 30 TUE ss..

³⁴⁰ Del medesimo orientamento sarebbe B. Bonafé, nel suo *Commento all'art. 24 TUE*, cit., p. 24, per la quale "...il nuovo art. 4, par. 4 TUE specifica che la stessa procedura di conclusione degli accordi internazionali dell'Unione si applica anche al Titolo VI del TUE", nonostante in un precedente scritto avesse sostenuto che l'art. 24 fosse l'unica base giuridica per l'assunzione di obblighi relativi a materie sia dal secondo che del terzo pilastro. D'accordo anche J. Monar, *The EU as an international actor in the domain of Justice and Home affairs*, cit., p. 400, per il quale "... in the context of the third pillar, the Council can make use of the CFSP provision enabling it to negotiate and conclude agreements with third countries or international organization", parla di "treaty-making power under Title VI" (p. 402) e sostiene che "Article 38 provides for the applicability of the procedure defined in Article 24 TUE" (p. 404). Sulla stessa linea, T. Georgopoulos, *What kind of treaty-making power for the EU? Constitutional problems related to the conclusion of the EU-US Agreements on Extradition and Mutual Legal Assistance*, in

Si ritiene che tale ricostruzione sia verosimile e presenti alcuni vantaggi, *in primis* quello di attribuire un ruolo definito all'art. 38 nel quadro giuridico della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Supporre infatti che l'art. 24 TUE sia la base giuridica degli accordi del terzo pilastro significa anche intendere l'art. 38 TUE come mera norma di rinvio, il che sembra un po' azzardato alla luce dell'impossibilità di interpretare in modo chiaro e lineare il combinato disposto *ex art.* 24 e 38 TUE. La lettura che qui si propone sarebbe invece coerente con quanto detto a proposito del ruolo giocato dall'art. 38 TUE nel quadro giuridico del terzo pilastro, che appare del tutto simile a quello dell'art. 24 nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune e che consiste nel mettere a disposizione della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale uno strumento di intervento. Si spiegherebbe quindi l'apposizione della doppia base giuridica agli accordi del terzo pilastro, pur in presenza di obiettivi riconducibili all'art. 29 TUE, sostanzialmente dovuta alla circostanza che l'art. 38 non contiene una procedura per la conclusione degli accordi internazionali.

Si concorda, quindi, con la dottrina che ha affermato che il fondamento della capacità giuridica dell'Unione europea di impegnarsi sul piano internazionale della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale è costituito dagli artt. 24 e 38 TUE³⁴¹, ma con la precisazione che ciascuna norma è chiamata in causa a ragione del contributo che può offrire, che nel caso dell'art. 24 sarebbe procedurale.

Sul piano della prassi, tale lettura alternativa del combinato *ex artt.* 38 e 24 sarebbe confermata. Gli accordi non sono solo conclusi per lo svolgimento di attività finalizzate al raggiungimento degli obiettivi del terzo pilastro, ma sono approvati con decisione del Consiglio dei ministri assunta nel terzo pilastro, come dimostrano la diversa numerazione rispetto alle decisioni che approvano quelli della politica estera e di sicurezza comune e la pubblicazione non nella sezione dedicata agli Atti adottati a norma del titolo V del trattato sull'Unione europea³⁴². Poiché l'accordo è un allegato della decisione, si deve ritenere che appartenga, al pari dell'atto che l'approva, al quadro giuridico della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Infine, vale la pena ricordare che lo stesso art. 24, par. 4, TUE rinvia all'art. 34, par. 3, TUE, quindi ad una norma del terzo pilastro, ai fini della determinazione della maggioranza qualificata necessaria ad approvare determinati accordi³⁴³.

Ciò detto, si può quindi concludere che la doppia base giuridica negli accordi conclusi nelle materie del terzo pilastro differisce profondamente da quella degli accordi sullo scambio di informazioni. Infatti, mentre quest'ultima ha carattere sostanziale e indica che la materia è a cavallo tra due pilastri, negli accordi conclusi nelle materie del terzo pilastro il riferimento sostanziale è costituito dal solo art. 38, mentre quello all'art. 24 ha valenza procedurale.

European Law Review, 2005, p. 193 ss.. D'accordo sembra implicitamente anche S. Amadeo, *cit.*, p. 17, che parla di "due importanti accordi di cooperazione giudiziaria in materia penale stipulati dall'Unione con gli Stati Uniti ai sensi dell'art. 38 TUE".

³⁴¹ Così S. Marquardt, *La capacité de l'Union européenne de conclure des accords internationaux dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale*, in G. De Kerchove, A. Weyembergh (ed.), *Sécurité et justice: enjeu de la politique extérieure de l'Union européenne*, Bruxelles, 2003, p. 193-4.

³⁴² Ad esempio, la decisione di approvazione degli accordi con gli Stati Uniti è numerata 2003/516/CE, mentre le decisioni di approvazione degli accordi *ex art.* 24 sono numerate con la sigla PESC, ad indicarne l'appartenenza al secondo pilastro. Anche le circostanze relative alla loro pubblicazione sono chiare. Le decisioni di approvazione degli accordi del terzo pilastro sono pubblicate in Gazzetta nella sezione II, dedicata genericamente agli atti per i quali la pubblicazione non è una condizione di applicabilità.

³⁴³ Ciò comporta, chiaramente, che su tali decisioni e sugli accordi allegati la Corte possa esercitare la propria giurisdizione, come descritta dall'art. 35 TUE, e ciò costituisce una differenza fondamentale rispetto agli accordi del secondo pilastro, che sono invece insindacabili in via diretta dalla stessa Corte. Sul punto, E. Peers, *EU Justice and home affairs law*, Longman, 2000, p. 52. Inoltre, sempre a differenza degli accordi *ex art.* 24, quelli *ex art.* 38 dovrebbero essere oggetto della consultazione preventiva del Parlamento ai sensi dell'art. 39 TUE, che richiama, tra gli atti posti sotto parere, le decisioni *ex art.* 34, par. 2, lett. c). Sul punto, J. Monar, *The EU as an international actor in the domain of Justice and Home affairs*, *cit.*, p. 405-6.

Quanto appena detto a proposito dell'estensione agli accordi del terzo pilastro della procedura *ex art. 24*, offre l'occasione per sottolineare che la clausola di *opting-out* contenuta nella norma è stata invocata in sede di conclusione degli accordi *ex art. 38*. Come è stato osservato in dottrina³⁴⁴, c'è stato un utilizzo limitato della clausola e, almeno per il momento, ha riguardato gli solo accordi del terzo pilastro. Come indicato nella decisione di approvazione, gli accordi sono stati firmati "con riserva della loro successiva conclusione"³⁴⁵. L'invocazione della clausola costituisce un dato espresso che risulta dalle decisioni di approvazione degli accordi, per cui si ha conferma che non è stata chiamata in causa nella conclusione degli accordi della politica estera e di sicurezza comune, le cui relative decisioni non vi fanno riferimento. Ciò indica l'assenza di problematicità di rilievo costituzionale degli accordi conclusi *ex art. 24* per gli Stati membri dell'Unione, atteso che la clausola viene chiamata in causa qualora vi sia necessità che l'accordo debba "conformarsi alle prescrizioni delle propri(e) procedur(e) costituzional(i)"³⁴⁶. Si deve quindi ritenere che mentre gli accordi *ex art. 38* hanno comportato la necessità di procedere a tale vaglio di conformità costituzionale³⁴⁷, quelli *ex art. 24* non abbiano posto tale necessità, sebbene spesso abbiano riguardato il delicato problema dell'uso della forza nel territorio di uno Stato terzo.

Sotto il profilo funzionale, anche gli accordi del terzo pilastro hanno un contenuto tecnico e, in analogia con quanto visto per gli accordi di politica estera e di sicurezza comune, si prestano ad essere degli strumenti operativi. Essi dettano infatti procedure di cooperazione tra l'Unione e i co-contrattanti, quindi costituiscono la traduzione operativa di scelte politiche assunte a monte, *in primis* dal Consiglio dei ministri Giustizia e Affari interni del 20 settembre 2001, che ha auspicato l'adozione di misure destinate a rafforzare la cooperazione in materia di lotta al terrorismo.

Sul piano politico, invece, la rilevanza politica degli accordi è da valutare con attenzione. Sebbene preceduti da scelte politiche e contenenti discipline operative, questi accordi non rappresentano la *routine* nel terzo pilastro, come accade invece con gli accordi della politica di sicurezza nel secondo o in quelli sullo scambio di informazioni tra i due pilastri interessati. La conclusione di accordi di cooperazione nelle materie del terzo pilastro, soprattutto con gli Stati Uniti, costituisce infatti un evento degno di nota sotto il profilo politico. Inoltre, questi accordi si inseriscono nella più ampia azione dell'Unione europea nella lotta al terrorismo e ne costituiscono uno strumento, per cui si può concludere affermando che ci si trova di fronte a degli atti a contenuto politico non del tutto irrilevante.

Infine, anche gli accordi del terzo pilastro sembrano potersi imputare all'Unione europea. La dottrina si esprime in modo maggioritario in tal senso³⁴⁸ e sulla base delle considerazioni già espresse a proposito degli accordi *ex art. 24* TUE. Le decisioni di approvazione sono del tutto simili e implicano le medesime considerazioni di quelle che approvano gli accordi della politica estera e di sicurezza comune. Il contenuto degli accordi riferisce di rapporti giuridici instaurati dall'Unione europea, che è parte degli accordi³⁴⁹ e soggetto espressamente indicato nella norma sulle definizioni³⁵⁰ e in altre disposizioni di merito³⁵¹. Come nel caso dell'accordo con la Corte penale internazionale, inoltre, gli Stati membri sono richiamati come soggetti differenziati rispetto alla parte che conclude l'accordo³⁵². Infine, le clausole finali degli accordi del terzo

³⁴⁴ S. Amadeo, *cit.*, p. 17.

³⁴⁵ V. le decisioni di approvazione degli accordi.

³⁴⁶ Art. 24, par. 5, TUE.

³⁴⁷ A. Lorusso, *cit.*, p. 101 ss..

³⁴⁸ Per tutti, J. Monar, *The EU as an international actor in the domain of Justice and Home affairs*, *cit.*, p. 400 ss..

³⁴⁹ V. i preamboli degli accordi.

³⁵⁰ Art 2 degli accordi conclusi con gli Stati Uniti sull'estradizione e la mutua assistenza giudiziaria.

³⁵¹ V., ad esempio, gli artt. 3, 5 e 8 dell'accordo sulla mutua assistenza giudiziaria con gli Stati Uniti; gli artt. 3, 15 e 19 dell'accordo sull'estradizione; l'art. 1 dell'accordo PNR. V. inoltre gli artt. 2 e 5 dell'accordo concluso con l'Islanda e la Norvegia; gli artt. 2, 7 e 15 dell'accordo con la Svizzera.

³⁵² V., ad esempio, gli artt. 4 e 9 dell'accordo sulla mutua assistenza giudiziaria con gli Stati Uniti; gli artt. 7, 8 e 14 dell'accordo sull'estradizione; l'art. 5 dell'accordo PNR. V. inoltre gli artt. 3 e 4

pilastro sono del tutto simili a quelle degli accordi della politica estera e di sicurezza comune e indicano come sia l'Unione il soggetto che ha, al pari del co-contrattante, la possibilità di far entrare in vigore, modificare e denunciare l'accordo³⁵³.

§ 15. Conclusioni a riguardo degli accordi *interpillars* e degli accordi conclusi nelle materie del terzo pilastro.

In questa sezione sono stati presi in esame gli accordi *interpillars* e quelli conclusi nelle materie del terzo pilastro.

Quanto ai primi, si sono considerati gli accordi sullo scambio di informazioni classificate e si è visto che, in effetti, si pongono materialmente a cavallo tra secondo e terzo pilastro, considerato che la disciplina in essi contenuta può essere applicata ai flussi di informazione che avvengono nel corso di attività intraprese sia nella politica estera e di sicurezza comune, sia nella cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Ciò nonostante, si deve ritenere che gli accordi abbiano una maggiore spendibilità nella politica di sicurezza, atteso che lo scambio di informazioni, quando aventi natura strategico-militare, è richiesta dallo svolgimento di qualsiasi operazione di gestione delle crisi. Come nel caso degli accordi *ex art. 24*, si tratta di accordi tecnici e di scarsa rilevanza politica, ma imputabili all'Unione europea.

Si è poi preso in considerazione lo scambio di lettere tra l'Unione europea e il Libano sulla lotta al terrorismo e si è avuto modo di verificare come a fronte dell'apposizione di un'unica base giuridica – l'art. 24 TUE – l'accordo si presti ad essere considerato “perfettamente *interpillars*”, in quanto coinvolgente le competenze di tutti i pilastri dell'Unione europea. Ciò pone l'accordo su un piano differente rispetto agli accordi che vengono conclusi nelle materie del secondo pilastro. Infatti, pur contribuendo a realizzare gli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune, non è possibile comprenderlo tra gli accordi di politica estera in senso stretto, in quanto è caratterizzato dall'esprimere l'approccio globale dell'Unione. Si è visto che l'accordo avvalorava, sul piano della prassi, quanto sostenuto da autorevole orientamento dottrinale sul tema della soggettività internazionale dell'Unione europea, secondo il quale l'Unione sarebbe un soggetto unitario ma articolato nei tre pilastri, i quali, oltre a perseguire i propri obiettivi specifici, concorrono a realizzare quelli generali dell'Unione. Si è avuto modo di constatare che il breve accordo ha un contenuto estremamente generico e una certa rilevanza politica. Esso, infatti, oltre a contenere affermazioni di carattere politico e prevedere forme generiche di cooperazione, si inserisce nel contesto dell'azione dell'Unione europea nella lotta al terrorismo, ed in particolare della cooperazione coi *partner* mediterranei cui fa riferimento la Strategia europea in materia di sicurezza³⁵⁴. Ciò detto, sulla valenza politica dello scambio di note con il Libano non si dovrebbero nutrire dubbi.

Quanto agli accordi conclusi nelle materie del terzo pilastro, si è visto che si tratta di accordi di natura tecnica e di peso politico non del tutto irrilevante. Sebbene, infatti, il contenuto di questi accordi faccia riferimento a forme specifiche di cooperazione e alle relative procedure, non hanno il carattere ripetitivo che caratterizza gli accordi della politica di sicurezza. Questi accordi rappresentano delle forme di implementazione della decisione di intensificare la cooperazione nella lotta al terrorismo, il che ne esclude l'irrilevanza sul piano politico. Si è voluta approfondire la questione della loro base giuridica, che, al pari degli accordi conclusi sullo scambio di informazioni classificate, è duplice e coinvolge gli artt. 24 e 38 TUE. Come si è cercato di dimostrare, mentre nel caso degli accordi sullo scambio di informazioni la doppia base giuridica trova ragione nella spendibilità dell'accordo sia nel secondo, sia nel terzo pilastro, nel caso di questi accordi il richiamo all'art. 24 non ha carattere sostanziale, bensì procedurale. La base giuridica sostanziale di questi accordi sarebbe quindi l'art. 38 TUE, che fa rinvio all'art. 24 per la procedura applicabile alla loro conclusione. Si è infine visto che l'invocazione della

dell'accordo concluso con l'Islanda e la Norvegia; gli artt. 2, c. 1, 6 e 15, c. 2, dell'accordo con la Svizzera.

³⁵³ V. artt. 17 e 18 dell'accordo sulla mutua assistenza giudiziaria con gli Stati Uniti; artt. 21 e 22 dell'accordo sull'extradizione; art. 7 dell'accordo *PNR*. V. inoltre l'art. 8 dell'accordo concluso con l'Islanda e la Norvegia; l'art. 14 dell'accordo con la Svizzera.

³⁵⁴ V. p. 8 del documento.

clausola di *opting-out* per gli accordi del terzo pilastro conferma che in quelli della politica estera e di sicurezza comune non è mai stata invocata, il che ne testimonia la mancanza di problematicità costituzionale, sebbene spesso trattino il delicato problema dell'uso della forza.

Ciò premesso, alla luce della parziale appartenenza degli accordi *interpillars* al secondo pilastro e della sostanziale estraneità degli accordi della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale rispetto all'oggetto di indagine di questa ricerca, sono tre i punti che è opportuno mettere brevemente in luce nel chiudere questa sezione.

Il primo riguarda solo gli accordi *interpillars* e attiene alla circostanza che da questi emerge la titolarità dell'Unione rispetto agli interventi avviati³⁵⁵. Dagli accordi *interpillars* è emerso infatti che l'Unione europea è titolare della disciplina dello scambio di informazioni, che contribuisce a definire ed utilizza al fine di attuare interventi appartenenti sia al secondo, sia al terzo pilastro. Allo stesso modo, si è visto dallo scambio di note con il Libano in materia di lotta al terrorismo che il soggetto cui imputare gli interventi appena tratteggiati è l'Unione europea. Come nel caso degli accordi del secondo pilastro, quindi, anche dagli accordi *interpillars* emergono elementi indicativi della titolarità degli interventi posti in essere dall'Unione europea nelle materie che coinvolgono le competenze della politica estera e di sicurezza comune.

Il secondo punto riguarda le già viste vicende relative all'imputabilità degli accordi conclusi all'Unione europea. Dall'esame degli accordi *interpillars* sembra univoca l'indicazione per la quale il *treaty-making power* sia esercitato direttamente dall'Unione europea. Si richiamano in proposito le considerazioni svolte sui testi degli accordi, dai quali emerge come l'Unione sia titolare dei rapporti giuridici instaurati con la controparte. Analoghe considerazioni, inoltre, si possono svolgere per gli accordi conclusi nelle materie di competenza del terzo pilastro, problemi di individuazione della corretta base giuridica a parte.

Infine, come nel caso degli accordi della politica estera, si è potuto apprezzare come gli accordi *interpillars* e del terzo pilastro non abbiano un contenuto sempre operativo e teso ad implementare decisioni politiche già assunte. Si è visto che l'accordo concluso con il Libano ha un contenuto generale, in quanto tratteggia la cooperazione in materia di lotta al terrorismo, ma senza precisare con quali modalità. È quindi chiaro che non si tratta di accordo a contenuto operativo. Si è anche visto che gli accordi non sono sempre politicamente irrilevanti. Il già citato accordo con il Libano ha infatti una rilevanza politica sulla quale si è già avuto modo di argomentare, mentre, per passare agli accordi del terzo pilastro, gli accordi conclusi con gli Stati Uniti non possono essere considerati irrilevanti sotto il profilo politico.

Queste brevi considerazioni mettono in luce alcuni dati che l'esame della prassi degli accordi *ex art. 24* aveva già posto in rilievo. Ciò nonostante, offrono comunque un contributo alla lettura della prassi degli accordi di politica estera e di sicurezza comune. La circostanza che gli accordi *interpillars* forniscano elementi di valutazione della titolarità dell'Unione europea rispetto agli interventi avviati aggiunge conferme alle conclusioni cui si era giunti. Allo stesso modo, la considerazione che gli accordi *interpillars* e quelli del terzo pilastro non hanno necessariamente un contenuto operativo e una rilevanza politica marginale conferma le conclusioni cui si è giunti in sede di esame degli accordi della politica estera e fornisce argomenti alle considerazioni che si intende svolgere a proposito del ruolo dello strumento offerto dall'art. 24 TUE nel secondo pilastro.

³⁵⁵ Non si ritiene di dover approfondire tale questione per gli accordi del terzo pilastro, in quanto ciò comporterebbe un esame approfondito che esula da questa ricerca.

Capitolo IV

Gli accordi di politica estera e di sicurezza comune nel diritto dell'Unione europea

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Gli accordi nel quadro della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea – 2.1. – Gli accordi e le competenze dell'Unione europea nel secondo pilastro – 2.2. Gli accordi della politica di sicurezza e le sfide della competenza in materia di gestione delle crisi internazionali – 2.3. L'accordo concluso con la Corte penale internazionale: l'eccezione che conferma la regola dettata dall'art. 24 TUE – 3. Le forme di interazione tra primo e secondo pilastro emergenti dagli accordi *ex art. 24 TUE* – 3.1. La questione sotto il profilo teorico – 3.2. L'inquadramento delle forme di interazione tra primo e secondo pilastro emergenti dalla prassi – 3.3. Il ruolo del dialogo politico.

§ 1. Premessa

L'esame dell'art. 24 e della prassi di applicazione che è seguita consentono di affrontare il tema degli effetti dell'introduzione del *treaty-making power* nel quadro giuridico della politica estera e di sicurezza comune. L'introduzione di un nuovo strumento nel secondo pilastro, avente natura diversa rispetto a quelli classici *ex art. 12 TUE*¹ ma ugualmente necessario alla conduzione della politica estera e di sicurezza comune, richiede la sua collocazione nel relativo quadro giuridico. A tale fine si intende volgere lo sguardo sia al dato normativo, sia alla prassi che si è presa in considerazione. Il risultato mostra un dato interessante; sebbene gli accordi si prestino con favore ad un utilizzo ben circoscritto, ovvero l'implementazione della politica di sicurezza, una esigua prassi giunge a confermare quanto si evince dalla lettura dell'art. 24 TUE, ovvero la possibilità di un uso ben più vasto del *treaty-making power* nel secondo pilastro.

Oltre ad inquadrare gli accordi nel quadro del secondo pilastro si intende dare conto di altre due circostanze interessanti emergenti dalla prassi dell'art. 24 TUE.

La prima riguarda la presenza, nei testi degli accordi, di elementi che dimostrano il verificarsi di forme di interazione tra primo e secondo pilastro. Ciò vale soprattutto per gli accordi della politica di sicurezza e le azioni comuni che li precedono, a partire dai quali possono essere svolte due considerazioni. In primo luogo una missione di pace è un intervento che, come tutte le azioni a rilevanza esterna, si iscrive nell'ambito dell'approccio generale dell'Unione europea verso uno Stato terzo e per questo necessita di essere coordinata con gli interventi avviati nel primo e terzo pilastro. In seconda istanza si deve prendere atto dell'intervento del primo pilastro nell'attuazione di un intervento avviato nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune. Chiaramente si tratta di una partecipazione rispettosa del riparto di competenze tra pilastri e che ha il fine non solo di consentire lo svolgimento della missione di pace, ma anche di realizzare la coerenza dell'azione esterna dell'Unione europea.

La seconda circostanza di cui si intende dare conto, invece, attiene al ruolo del dialogo politico nella conclusione degli accordi *ex art. 24 TUE*, con particolare riguardo all'individuazione dei co-contrattanti. L'allargamento del novero degli Stati terzi che non sono membri o *partner* della Nato e che partecipano alle missioni di pace, coi quali è necessario concludere accordi *ex art. 24 TUE* al fine di regolarne la partecipazione, ingenera il sospetto che il dialogo politico rappresenti il luogo nel quale viene rilevata la disponibilità di detti paesi a contribuire alle missioni di pace. Allo stesso modo, la considerazione che gli Stati terzi che ospitano missioni di pace siano paesi che beneficino di forme di cooperazione avviate dalla Comunità porta a ritenere che il dialogo politico rappresenti il luogo virtuale nel quale viene discussa la necessità di avviare un intervento di gestione di una crisi.

¹ Ovvero i principi e gli orientamenti generali della politica estera e di sicurezza comune, le strategie comuni, le azioni e posizioni comuni e, infine, la cooperazione sistematica tra gli Stati membri.

§ 2. Gli accordi nel quadro della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea

L'esame sia del disposto *ex art.* 24 TUE, sia della relativa prassi di applicazione porta elementi di riflessione e valutazione sulla posizione degli accordi internazionali nel quadro giuridico della politica estera e di sicurezza comune.

Infatti, da una parte la norma ha posto in evidenza come lo strumento sia potenzialmente elastico e flessibile. L'*art.* 24 indica un ambito materiale di applicazione potenzialmente molto vasto. L'*incipit* recita "Quando, ai fini dell'attuazione del presente titolo, occorre concludere un accordo con uno o più Stati od organizzazioni internazionali (...)", laddove il "titolo" è il quinto, dedicato alla politica estera e di sicurezza comune. Questo significa che c'è un legame diretto tra la conclusione degli accordi internazionali e la funzione di attuare i vasti obiettivi del secondo pilastro, quali espressi dall'*art.* 11 TUE, che si riferisce ad ogni ambito della politica estera e di sicurezza comune.

Mancano in norma altri limiti applicativi. Non emergono, ad esempio, limiti geografici o relativi ai co-contrattanti, potendo essere conclusi con qualsiasi Stato o organizzazione internazionale. Non emerge altresì alcuna prescrizione di contenuto in termini di operatività, quindi di vocazione prestabilita ad attuare quanto stabilito da altri atti della politica estera e di sicurezza comune.

La possibilità che gli accordi attuino quanto previsto da un altro strumento del secondo pilastro esiste, ma è una delle possibilità, non la regola. L'*art.* 24 indica infatti che quando l'accordo è concluso in attuazione di un'azione o di una posizione comune possa essere approvato a maggioranza qualificata, salvo il caso che verta su una materia che richiede l'unanimità sul piano interno. Questo significa che gli accordi possono anche essere conclusi non in via attuativa di un altro strumento del secondo pilastro, nel qual caso l'atto presupposto saranno gli orientamenti e le decisioni politiche del Consiglio europeo, come accade per tutte le iniziative della politica estera e di sicurezza comune, e in tal caso la maggioranza prescritta sarà l'unanimità.

Quanto detto configura uno strumento di portata generale, potenzialmente spendibile a vasto raggio. Si può in tal senso ritenere che la genericità nell'indicazione degli obiettivi e dell'ambito di conclusione degli accordi corrisponda ad una precisa scelta del Legislatore europeo, che ha inteso lasciare alla prassi - o quantomeno agli sviluppi del secondo pilastro - il compito di definire esattamente in quali ambiti è opportuno concludere degli accordi internazionali.

D'altra parte, la prassi ha messo in evidenza come un numero significativo di accordi possieda una forte vocazione operativa. Si è visto infatti che gli accordi della politica di sicurezza sono caratterizzati, sotto il profilo funzionale, da un contenuto prettamente esecutivo e che risultano leggibili alla luce dell'azione comune che istituisce la missione di pace, che in parte, come si è visto, ne integra il contenuto². Gli accordi in questione si pongono quindi ad un secondo livello di attuazione della politica estera e di sicurezza comune, secondo un ciclo decisionale che vede *in primis* l'intervento di un atto *ex art.* 12 TUE. Ciò, peraltro, ha indotto con ragione a ritenere che questi accordi abbiano una vocazione politica irrilevante, non compiendo o ribadendo scelte di natura politica, ma contribuendo soltanto all'attuazione di un intervento la cui intrapresa è già stata decisa attraverso un'azione comune. In definitiva, volendo collocare gli accordi considerati nel ventaglio degli strumenti della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione, si dovrebbe concludere che si tratta di strumenti di secondo livello.

Si è però anche visto, con riguardo agli accordi di politica estera, che è possibile giungere a conclusioni diverse. Innanzitutto è bene osservare che la conclusione dei due accordi di politica estera fuga di per sé l'eventuale sospetto che l'*art.* 24 TUE abbia inteso dare vita a strumenti utili alla sola politica di sicurezza. In effetti, la prassi dei primi 5 anni di ricorso all'*art.* 24 TUE poteva suggerire una tale ipotesi, ma la conclusione dell'accordo con la Corte penale internazionale ha tolto ogni dubbio a riguardo. Gli accordi *ex art.* 24 TUE vengono conclusi in diversi ambiti della politica estera e di sicurezza comune, e in tal senso è bene segnalare che altre linee di politica

² L'azione comune è infatti l'atto presupposto degli accordi, tanto da rinviare all'*art.* 24 TUE per la conclusione di accordi sullo *status* della forza e sulla partecipazione degli Stati terzi.

estera perseguite in modo unitario e deciso dall'Unione potrebbero condurre a nuovi accordi³. Inoltre, accordi come quello concluso con la Corte penale internazionale o lo scambio di lettere con il Libano dimostrano che lo strumento introdotto nel secondo pilastro dall'art. 24 TUE può avere natura generale e una certa rilevanza politica, non essendo conclusi in attuazione di altri strumenti della politica estera e di sicurezza comune e affermando con chiarezza delle scelte di politica estera.

La prassi, quindi, anche se dopo la lunga stagione dell'esclusività degli accordi della politica di sicurezza, conferma quanto si evince dalla lettura della norma. Gli accordi *ex art. 24 TUE* sono strumenti flessibili, che giocano nella politica estera e di sicurezza comune un ruolo che non è predefinito e che viene di volta in volta stabilito a seconda dell'esigenza che ne impone la conclusione.

Alla luce di quanto detto, quale posizione per gli accordi nel ventaglio degli strumenti della politica estera e di sicurezza comune?

In dottrina si è affermato che gli accordi non sono strumenti assimilabili a quelli previsti dall'art. 12 TUE⁴. Le argomentazioni ad uso di tale orientamento fanno leva sul mancato inserimento degli accordi tra gli strumenti già a disposizione del secondo pilastro e indicati dall'art. 12 TUE. In altre parole, se si fosse inteso offrire un nuovo strumento al secondo pilastro lo si sarebbe inserito direttamente nella norma citata, che elenca gli strumenti della politica estera e di sicurezza comune, bastando a tale fine novellare l'art. 12 con l'aggiunta degli accordi internazionali. La circostanza, invece, che il Legislatore europeo abbia previsto gli accordi in una norma separata suggerisce una loro collocazione di tipo secondario nel quadro giuridico del secondo pilastro, peraltro avvalorata dalla cospicua parte della prassi degli accordi *ex art. 24 TUE* che presentano la caratteristica di avere un contenuto operativo, *in primis* gli accordi della politica di sicurezza.

Non si ritiene di condividere tale visione per diverse ragioni. La prima richiama quanto detto a proposito dell'ambito materiale di applicazione della norma. L'art. 24 TUE stabilisce che gli accordi siano conclusi in attuazione della politica estera e di sicurezza comune, circostanza che dovrebbe di per sé essere certificativi, se così si può dire, dell'appartenenza degli accordi al ventaglio degli strumenti del secondo pilastro. Inoltre, si deve osservare che le argomentazioni della dottrina richiamata fanno leva su un dato di carattere redazionale, che non è di per sé definitivo, e si basano sulla considerazione di una sola parte della prassi ad oggi intervenuta.

Quanto alla mancata collocazione del *treaty-making power* nell'art. 12 TUE, va osservato che detto articolo indica un ventaglio di atti che l'Unione europea può adottare in via unilaterale e sulla base delle regole del proprio ordinamento giuridico, mentre l'art. 24 TUE introduce nel secondo pilastro uno strumento di natura internazionale, che è adottato in modo bi-multilaterale e retto dalle regole del diritto internazionale. Questo significa che, come più volte detto, ci si trova di fronte a strumenti di altra natura e sottoposti a regole in parte differenti. Si rammenta infatti che gli accordi internazionali sono retti *in primis* dal diritto dei trattati e che l'art. 24 rappresenta quindi la norma che disciplina sul piano interno la formazione del consenso dell'Unione a vincolarsi sul piano internazionale, e non la disciplina generale degli accordi internazionali. Gli strumenti *ex art. 12* sono invece atti unilaterali, adottati dall'Unione nell'ambito della propria piena discrezionalità e sottoposti alle regole contenute nel trattato sull'Unione europea. Quanto detto dovrebbe rendere sufficientemente conto del mancato inserimento degli accordi nell'art. 12 TUE⁵.

³ Si rammenta quanto a suo tempo detto a proposito della non proliferazione nucleare e dell'accordo in parte negoziato - ma mai concluso - con la Siria.

⁴ C. Novi, *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, cit., p. 95.

⁵ Peraltro, va osservato che anche le dichiarazioni di politica estera dell'Unione europea o rese a suo nome dalla Presidenza, pur essendo considerate degli strumenti della politica estera e di sicurezza comune, non sono comprese nell'art. 12 (*Ibidem*, p. 204 ss). Si aggiunga che la separazione tra atti adottabili in base all'ordinamento europeo e atti retti dal diritto internazionale sembra anche permeare il primo e il terzo pilastro, nei quali le norme sugli accordi internazionali non sono le stesse che prevedono gli atti interni della Comunità europea e della Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Infatti, per quanto riguarda il primo pilastro, mentre l'art. 249 TCE prevede che "Per l'assolvimento dei loro compiti e alle condizioni contemplate dal presente trattato il Parlamento europeo congiuntamente con il

Inoltre è chiaro come il giudizio espresso in dottrina sia stato formulato quando l'uso dell'art. 24 era limitato all'attuazione della politica di sicurezza e la prassi era rappresentativa soltanto di tale parte delle attività del secondo pilastro. Si spiega quindi il giudizio così radicale a proposito del ruolo degli accordi nel secondo pilastro, anche se non si può non aggiungere come, pur in presenza di una prassi significativa, il disposto normativo non autorizzasse una lettura così limitativa degli accordi internazionali, quali descritti dalla norma sul *treaty-making power* nella politica estera e di sicurezza comune.

Ciò detto, si può quindi ritenere che l'art. 24 TUE abbia inteso aggiungere un nuovo strumento di carattere generale alla politica estera e di sicurezza comune, che va ad arricchire il ventaglio di strumenti descritto *in primis* dall'art. 12 TUE. Si condivide quindi quanto affermato da una parte della dottrina, ovvero che l'art. 24 è al servizio della politica estera e di sicurezza comune e ne è parte integrale⁶.

§ 2.1. Gli accordi e le competenze dell'Unione europea nel secondo pilastro

Un dato che è emerso con chiarezza dalla prassi dell'art. 24 TUE è che l'Unione europea ha fatto ricorso agli accordi internazionali per l'attuazione di azioni di politica estera e di sicurezza condotte in modo unitario. La prassi degli accordi della politica di sicurezza in tal senso è eloquente, nella considerazione che le missioni di pace sono interventi imputabili all'Unione europea. Allo stesso modo, i due accordi della politica estera rientrano in linee di politica estera condotte in modo autonomo dall'Unione europea, in particolare a favore dell'effettività dello statuto di Roma e nei confronti della regione del Caucaso meridionale.

Chiaramente si tratta di una titolarità che investe interventi riconducibili a competenze che l'Unione non esercita in modo esclusivo⁷. Nel secondo e terzo pilastro, infatti, le competenze hanno natura concorrente, e sarà quindi sulla base del principio di sussidiarietà richiamato dall'art. 2, p. 2, TUE che andrà individuato il soggetto o i soggetti competenti ad attuare un singolo intervento. La norma richiamata afferma che gli obiettivi generali dell'Unione europea, quindi anche quelli del secondo pilastro di cui all'art. 11 TUE, "saranno perseguiti ... nel rispetto del principio di sussidiarietà ...", come definito dall'art. 5 TCE, secondo il quale la Comunità agisce "soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario". Una conferma del carattere concorrente delle competenze del secondo pilastro giunge poi dalla già commentata Dichiarazione n. 4 allegata al TUE, che precisa che gli accordi della politica estera e di sicurezza comune, nonché quelli della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale non implicano un trasferimento di competenze dagli Stati membri all'Unione.

Dunque l'Unione europea potrà esercitare una competenza in luogo degli Stati membri qualora l'intervento sia meglio realizzabile a livello unitario. Tra questi interventi debbono chiaramente rientrare le missioni di pace, la cui conduzione può meglio realizzarsi a livello unitario, soprattutto se si considera che a tale fine sono state reperite le risorse a tal fine necessarie ed è stato sviluppato un quadro giuridico-organizzativo dedicato alla politica di sicurezza.

Quanto agli accordi di politica estera, emerge ugualmente la loro appartenenza ad azioni dell'Unione europea condotte secondo in modo unitario. Si rammenta infatti che i due accordi di politica estera ad oggi conclusi riguardano la fissazione di alcune forme di cooperazione con la

Consiglio, il Consiglio e la Commissione adottano regolamenti e direttive, prendono decisioni e formulano raccomandazioni o pareri", l'art. 300 indica la procedura relativa alla conclusione degli accordi tra la Comunità europea e uno o più Stati o organizzazioni internazionali previsti dalle disposizioni del TCE (come, ad esempio, il già richiamato art. 133 TCE). Per quanto riguarda il terzo pilastro, invece, da una parte l'art. 34 prevedono gli strumenti della Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale (posizioni comuni, decisioni-quadro, decisioni, convenzioni e informazione e consultazione reciproca tra gli Stati membri), dall'altra l'art. 38 prevede che "Gli accordi di cui all'articolo 24 possono riguardare materie rientranti nel presente titolo."

⁶ S. Marquardt, *The conclusion of international agreements under article 24 of the Treaty on European Union*, cit., p. 344.

⁷ A. Von Bogdandy, cit., p. 894; A. Mignolli, cit., p. 989.

Corte penale internazionale e la pattuizione dello *status* giuridico del Rappresentante speciale dell'Unione europea per il Caucaso meridionale, ovvero due competenze gestite in modo autonomo dall'Unione. Nel caso dell'accordo con la Corte penale internazionale ciò è particolarmente evidente. L'accordo verte in materia di cooperazione tra la Corte e le organizzazioni regionali, quindi non investe la cooperazione con gli Stati membri, che non sono coinvolti direttamente dall'accordo⁸. Quanto all'accordo con la Georgia, la fissazione della condizione giuridica di un rappresentante speciale non poteva che essere gestita dall'Unione europea, nella considerazione che si tratta di una figura del secondo pilastro, la cui funzione è di rappresentare l'Unione europea in certi ambiti specifici o in determinate aree geografiche⁹.

La prassi sembra quindi suggerire che la conclusione di un accordo internazionale in un determinato ambito della politica estera e di sicurezza comune sia la spia che ci si trovi di fronte ad una competenza che l'Unione gestisce in modo unitario e in luogo degli Stati membri, per le cui necessità si deve fare ricorso all'assunzione di impegni sul piano internazionale¹⁰. Non si può non rilevare come, a fronte di queste considerazioni, gli accordi *ex art. 24 TUE* contribuiscano, insieme alla prassi degli strumenti classici del secondo pilastro, a circoscrivere l'ambito materiale di applicazione della politica estera e di sicurezza comune genericamente descritto dall'art. 11 TUE, quindi ad individuare le competenze che l'Unione europea effettivamente possiede.

È inoltre opportuno aggiungere che, sulla scia di quanto detto, emerge nuovamente come gli accordi siano dei veri e propri strumenti della politica estera e di sicurezza comune.

§ 2.2. Gli accordi della politica di sicurezza e le sfide della competenza in materia di gestione delle crisi internazionali

Particolarmente interessante è la valutazione degli accordi della politica di sicurezza nell'ambito della competenza dell'Unione europea in materia di gestione delle crisi internazionali. Si è infatti avuto modo di osservare che buona parte degli accordi *ex art. 24 TUE*, con particolare riguardo a quelli conclusi nel periodo 2001-2005, sono stati utilizzati per il decollo della politica di sicurezza.

Sul piano istituzionale, nel 2001 gli sviluppi della politica di avevano infatti raggiunto un grado di maturità che aveva portato il Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 dicembre 2001 ad affermare che "l'Unione [era] ormai in grado di condurre operazioni di gestione delle crisi". Inoltre, non solo era in corso una missione di osservazione – l'*EUMM* – che con una sorta di sanatoria era stata ridenominata e trasformata in uno strumento della politica estera e di sicurezza comune¹¹, ma si stava aprendo la stagione di avvio delle missioni di pace che oggi compongono una prassi varia ed interessante¹², nonché geograficamente distribuita¹³. Di fronte a tale quadro è

⁸ Come si è visto, gli Stati membri saranno più che altro vincolati alla cooperazione con la Corte dalla Statuto di Roma, di cui sono tutti parte.

⁹ Doc. "EU Special Representatives (EUSRs) - A voice and face of the EU in crucial areas", Segretariato del Consiglio dei ministri dell'Unione europea, giugno 2005 (testo al link www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EUSRs.pdf).

¹⁰ Peralto, analoga considerazione vale per gli accordi *interpillars*. Sia nel caso degli accordi sullo scambio di informazioni, sia in quello dello scambio di note col Libano, si tratta di competenze il cui esercizio unitario risultava preferibile rispetto a quello da parte degli Stati membri.

¹¹ Azione comune 2000/811/PESC del 22 dicembre 2000 (GU L 328, 23.12.2000).

¹² Per un approfondimento sulla prassi delle missioni di pace è possibile fare riferimento sia a pubblicazioni di carattere generale, sia a documenti ufficiali e studi dedicati, questi ultimi soprattutto a cura dell'Istituto di Studi Strategici dell'Unione europea, agenzia specializzata del secondo pilastro. Partendo dalle prime, v., ad esempio, N. Ronzitti, *Le forze di pace dell'Unione europea*, cit., con particolare riguardo ai saggi dello stesso a. (*L'applicabilità del diritto internazionale umanitario*, p. 165 ss.) e di M. Roscini (cit., p. 49 ss.). Una panoramica, aggiornata al 2004, della prassi della politica di sicurezza è in L. N. González Alonso, *De las declaraciones a los hechos: las primeras operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2003, p. 674 e G. Lindstrom, *On the ground: ESDP operations (2003-2004)*, in N. Gnesotto (ed.), *EU Security and Defence Policy*, ISS, Paris, 2004, p. 128. Quanto ai documenti dell'Unione europea, v. *ESPD Newsletter*, Issue 1 (December 2005), Issue 2 (June 2006) e Issue 3 (January 2007). A riguardo delle singole missioni, si segnalano i seguenti contributi e documenti. Sugli interventi in Congo (operazioni militari *Artemis* e *EUFOR RD Congo*), F. Faria, *La gestion des crises en Afrique subsaharienne. Le rôle de l'Union européenne*, Occasional paper 55, ISS,

chiaro come una buona parte delle risorse dell'Unione europea, compresi gli accordi *ex art.* 24, siano state indirizzate verso il decollo della politica di sicurezza.

Le esigenze della politica di sicurezza hanno quindi rappresentato il motore dell'utilizzo della norma nei primi cinque anni del suo utilizzo, come dimostra l'alto numero di accordi a contenuto operativo intervenuta nel quinquennio considerato. In tale percorso il 2003 è stato un anno importante, essendo state avviate tre importanti missioni di pace¹⁴. Missioni alle quali, in ossequio al carattere aperto impresso alla politica di sicurezza dall'accordo di *Berlin plus*, hanno partecipato numerosi Stati terzi, con i quali sono stati conclusi i necessari accordi di partecipazione. Allo stesso modo, la diminuzione degli accordi che si è verificata a partire dal 2004, che contrasta con l'aumento delle missioni avviate nello stesso periodo¹⁵, va letto in relazione agli sviluppi della politica di sicurezza, e in particolare alla conclusione degli accordi sul quadro di partecipazione, che, fissando una disciplina generale della partecipazione degli Stati terzi alle missioni, ha inciso sul ricorso sistematico all'art. 24 TUE¹⁶. Gli sviluppi della politica di

Paris, 2004; J. Dempsey, *Contributo* in N. Gnesotto (a cura di), *La politica di sicurezza e difesa dell'UE*, ISS, Parigi, 2004, p. 213; T. Tardy, *EU-UN Cooperation in peacekeeping: a promising relationship in a constrained environment*, in M. Ortega (ed.), *The European Union and the United Nations. Partner in effective multilateralism*, Chaillot paper 78, ISS, Paris, 2005; C. Gegout, *Causes and consequences of the EU's military intervention in the Democratic Republic of Congo: A realist Explanation*, in *European Foreign Affairs Review*, 2005, p. 427 ss.; R. Milas, *cit.*, p. 273 ss.; M. Martinelli, *Helping Transition: The EU Police Mission in the Democratic Republic of Congo (EUPOL Kinshasa) in the Framework of EU Policies in the Great Lakes*, in *European Foreign Affairs Review*, 2006, p. 379. Sull'EUPM, A. Nowak, *L'Union en action: la mission de police en Bosnie*, Occasional paper 42, ISS, Paris, 2003. Sulla missione sullo stato di diritto in Georgia, D. Lynch, *cit.*, mentre per la missione in Iraq v. il doc. «EU Rule-of-law mission for Iraq» (http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1074&lang=en). Quanto, invece, alla futura missione in Kosovo, M. Glenney, *The Kosovo question and regional stability*, in J. Batt (ed.), *The Western Balkans: moving on*, Chaillot paper 70, ISS, Paris, 2004. Con riguardo all'azione di sostegno dell'Unione ad Amis II, missione di osservazione di paternità dell'Unione Africana, v. il doc. «Darfur - Consolidated EU package in support of Amis II» and «EU response to the Darfur crisis» (http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1087&lang=en). Sull'AMM, missione di osservazione in Indonesia, P.A. Braud, G. Grevi, *The EU mission in Aceh: implementing peace*, Occasional Paper 61, ISS, Paris, 2005. Sulla missione di assistenza al controllo delle frontiere tra Ucraina e Moldova, anche con riguardo ai presupposti della crisi locale, D. Lynch, *Crisis In Moldova*, Newsletter n. 2, ISS, Paris, 2002 e N. Popescu, *The EU in Moldova. Settling conflicts in the neighbourhood*, Occasional Paper 60, ISS, Paris, 2005. Quanto, infine, agli interventi nei Balcani, M. Comelli, *Gli interventi dell'Unione europea e la cooperazione con la Nato*, in N. Ronzitti (a cura di), *Le forze di pace dell'Unione europea*, Roma, 2005, p. 137 ss. e lo stesso a., *L'applicabilità del diritto internazionale umanitario*, *cit.*, p. 165 ss.. Con riguardo al contesto geopolitico di crisi nel quale sono state inviate, che ha costituito il presupposto per la loro istituzione, A. Stucchi, *cit.*, p. 575 ss.; E. Vigliar, *La crisi nei Balcani nell'odierno ordine europeo ed internazionale*, in *La Comunità internazionale*, 1999, p. 13 ss.; L. Zarrilli, *cit.*, p. 71. Mutando prospettiva di approfondimento, sulle missioni civili, in particolare, M. Merlinger, R. Ostrauskaite, *ESPD Police missions: meaning, context and operational challenges*, in *European Foreign Affairs Review*, 2005, p. 215; A. Nowak, *Civilian crisis management within ESPD*, in A. Nowak (ed.), *Civilian crisis management: the EU way*, Chaillot paper 90, ISS, Paris, 2006, p. 29. Infine, sul ruolo delle missioni nella lotta al terrorismo, J. Howorth, *cit.*, p. 80; S. Biscop, *cit.*, p. 509.

¹³ In dottrina si è parlato di *mondialisation* della politica estera e di sicurezza comune (J. Auvret-Finck, *Politique étrangère et de sécurité commune*, in *Europe Traitée, Collections des Juris-Classes*, 2006, n. 2600, p. 13).

¹⁴ Si tratta di missioni nelle quali l'Unione si è avvicinata ad altre organizzazioni internazionali o ha fornito un apporto aggiuntivo a missioni già operanti; una missione di polizia in Bosnia-Erzegovina, di avvicinamento alle Nazioni Unite, e due operazioni militari, una di appoggio ad una forza delle Nazioni Unite in Congo (operazione militare *Artemis*) e una di avvicinamento ad una forza Nato in Macedonia (operazione militare *Concordia*).

¹⁵ Infatti, se nel biennio 2002-2003 sono state avviate 3 missioni, dal 2004 al 2006 ne sono state avviate ben 12.

¹⁶ Ad onor del vero, va precisato che non solo gli sviluppi della politica di sicurezza, ma anche il quinto allargamento dell'Unione ha inciso sulla conclusione degli accordi, perché è diminuito il numero degli Stati terzi partecipanti alle missioni. Infatti, è chiaro che gli Stati membri non devono concludere accordi con l'Unione per partecipare alle missioni, per cui, a seguito dell'ingresso dei nuovi Stati membri si

sicurezza sono stati quindi determinanti nell'utilizzo dell'art. 24 TUE ed esiste un legame diretto tra il ricorso alla norma e la fase di decollo della competenza in materia di gestione delle crisi internazionali.

Questo legame, però, non si limita ad indicare il ruolo degli accordi nello sviluppo di una competenza della politica estera e di sicurezza comune, ma ne indicano altresì il carattere aperto. I numerosi accordi conclusi con gli Stati partecipanti alle missioni di pace testimoniano infatti come diversi Stati terzi vengano coinvolti nell'attuazione delle attività della politica di sicurezza¹⁷. La casistica a riguardo è significativa; si tratta per lo più di accordi conclusi con paesi candidati a diventare membri dell'Unione europea¹⁸ o che hanno un legame diretto con la Nato, sia nella forma della *membership*¹⁹, sia in quella della *partnership*²⁰. Quindi gli accordi sono la testimonianza del percorso di apertura della politica di sicurezza operato a partire dal Consiglio europeo di Nizza del 7-9 dicembre 2000 e, per il particolare aspetto militare di gestione delle crisi, dai successivi accordi di *Berlin plus*²¹.

Tale apertura è sì poi evoluta, per alcuni paesi terzi, in forma di cooperazione stabile. L'assidua partecipazione di alcuni paesi terzi alle missioni di pace ha infatti portato il Consiglio dei ministri ad autorizzare la Presidenza a negoziare gli accordi sul quadro di partecipazione con Canada, Islanda, Norvegia, Turchia, Bulgaria, Romania, Russia ed Ucraina. In tal senso, quindi, gli accordi sono altresì il segnale della scelta di stabilizzare la cooperazione tra l'Unione e alcuni Stati terzi.

Inoltre, gli accordi riferiscono di un progressivo allargamento del novero degli Stati terzi coinvolti dalle missioni in pace verso paesi che non appartengono alle categorie prima indicate. Ci si riferisce a co-contrattenti degli accordi come il Marocco, la Nuova Zelanda, l'Argentina e il Cile²². Si tratta di paesi che sono stati coinvolti nella politica di sicurezza attraverso meccanismi alternativi alla Nato e alla candidatura all'ingresso nell'Unione europea e l'ipotesi a riguardo, come si vedrà, è che un ruolo venga giocato dal dialogo politico che l'Unione stessa ha in corso

è verificato un fisiologico minore ricorso all'art. 24 TUE. Per dare un'idea dell'importanza del blocco dei nuovi Stati membri rispetto alla prassi dell'art. 24 basta ricordare i dati relativi agli accordi conclusi per la missione di polizia *EUPM* in Bosnia: su 17 accordi, ben 9, cioè più della metà, sono riferibili ai paesi del quinto allargamento (solo Malta non ha partecipato alla missione). Analogamente accadrà a seguito del sesto allargamento, atteso che la Romania e la Bulgaria sono paesi attivi nella politica di sicurezza dell'Unione europea.

¹⁷ L. N. Gonzáles Alonso, *cit.*, 2003, p. 661 ss.; C. Törö, *The Latest Example of Enhanced Cooperation in the Constitutional Treaty: The Benefits of Flexibility and Differentiation in European Security and Defence Policy Decisions and their Implementation*, in *European Law Journal*, 2005, p. 648 e 655.

¹⁸ In particolare, Romania, Turchia, Bulgaria.

¹⁹ Si tratta di Islanda, Norvegia, Canada.

²⁰ Ovvero Svizzera, Ucraina, Russia, Albania.

²¹ Infatti, sulla base degli accordi con la Nato, quando l'Unione lancia un'operazione militare facendo ricorso alle risorse atlantiche è tenuta ad accogliere la richiesta di partecipazione di uno Stato "Nato non UE" alle missioni di pace, mentre quando non li utilizza ha la semplice facoltà di accettare la sua offerta di partecipazione. Ciò rende la Nato, oltre che il *partner* militare dell'Unione, il veicolo di coinvolgimento di alcuni Stati terzi nella politica di sicurezza. Per un approfondimento sui rapporti tra Unione europea e Nato, A. Missiroli, *Difesa atlantica, sicurezza europea: l'«iniziativa» britannica e il futuro della PESC*, in *Europa Europe*, 1999, p. 85 ss.; A. Missiroli, *La NATO, l'Europa, i Balcani*, in *Europa Europe*, 1999, p. 19 ss.; L. Picchio Forlati, *La politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea tra Carta delle Nazioni Unite e impegni NATO*, in S. Riondato (a cura di), *Diritto e Forze armate*, Padova, 2001, p. 139 ss.; A. Missiroli, *La politica estera e di sicurezza comune fra NATO e Unione europea*, *cit.*, p. 393 ss.; M. Comelli, *La NATO e l'Unione europea*, in *Affari esteri*, 2003, p. 388 ss.; C. Monteleone, *Le relazioni transatlantiche e la sicurezza internazionale*, Milano, 2003; A. Cagiati, *L'Europa e i rapporti transatlantici*, in *Affari esteri*, 2004, p. 148 ss.; M. Clementi, *cit.*, p. 143 ss.; M. Comelli, *Gli interventi dell'Unione europea e la cooperazione con la Nato*, in N. Ronzitti (a cura di), *Le forze di pace dell'Unione europea*, Roma, 2005, p. 137 ss.; C. Novi, *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, *cit.*, p. 355 ss.; M. Cicconi, *I rapporti tra PESC e NATO*, in P. Mariani (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea*, Milano, 2005, p. 215 ss.

²² Rispettivamente GU L 34 del 8.2.2005, L 127 del 20.5.2005, L 156 del 18.6.2005 e L 202 del 3.8.2005.

con diversi paesi del mondo e che si svolge in diverse sedi, non ultime quelle di competenza della Comunità europea.

Alla luce di quanto detto, è chiaro come nell'ambito della gestione delle crisi internazionali gli accordi della politica di sicurezza svolgano un ruolo rilevante. A fianco delle azioni comuni sono stati utilizzati prima per far decollare la politica di sicurezza, poi per portarla a regime e renderla uno degli aspetti più visibili della politica estera e di sicurezza comune. Inoltre, sono atti necessari ai fini dell'implementazione della politica di sicurezza, in quanto la loro conclusione è necessaria sia per avviare le missioni di pace, sia per incrementarne le risorse.

Ciò detto, quale ruolo per gli accordi negli sviluppi futuri della politica di sicurezza?

Innanzitutto possono costituire degli elementi di miglioramento di tale politica. Gli accordi fanno infatti parte degli elementi sui quali la dottrina ha puntato per lanciare delle sfide di sviluppo, con riguardo alle procedure necessarie alla loro conclusione²³. Lo stanziamento della missione ed il suo avvio dipendono infatti anche dalla conclusione di questi accordi, per cui quanto più è rapida la loro conclusione, tanto lo è l'avvio della missione. È quindi necessario che con riguardo alla conclusione di questi accordi vengano eliminati gli ostacoli e le ridondanze procedurali che ne tardano la conclusione. In tal senso i negoziati previsti dall'art. 24 potrebbero ben essere condotti in forma cumulativa. Questa indicazione non riguarda tanto il caso degli accordi conclusi con gli Stati ospitanti, i cui negoziati sono spesso condotti con celerità, ma piuttosto quello degli accordi con gli Stati terzi. Infatti, spesso le missioni vedono la partecipazione di diversi contributori esterni, coi quali vengono condotti negoziati separati, come testimonia l'adozione di diverse decisioni di approvazione degli accordi. Se l'avvio dei negoziati con diversi paesi è sovente deliberato in una seduta del Consiglio, i singoli negoziati sono condotti con tempi diversi e alla conclusione degli accordi si giunge con tempi altrettanto diversi. Una sfida di sviluppo potrebbe quindi riguardare la conduzione di negoziati unici, che terminino con l'adozione di tutti gli accordi necessari. Rari esempi mostrano che ciò è possibile. L'adozione contestuale di numerosi accordi conclusi con gli Stati terzi per l'avvio dell'*EUPM* dimostra come sia possibile conseguire snellezza e rapidità nello svolgimento degli adempimenti amministrativi finalizzati all'avvio di un intervento sul territorio²⁴.

La seconda considerazione riguarda gli accordi sul quadro di partecipazione, che rappresentano un fattore di snellezza nell'implementazione della politica di sicurezza, in quanto evitano la conclusione degli accordi *ad hoc*. In altre parole, analogamente a quanto potrebbe accadere attraverso la conduzione dei negoziati in forma cumulativa, i quadri di partecipazione economizzano sui tempi di lancio della missione, in quanto rendono superflua la conclusione di alcun accordo con gli Stati che li hanno conclusi.

In tal senso, è importante ricordare che non sono pochi gli Stati terzi con cui è stato concluso il quadro di partecipazione e che la capacità di intervento dell'Unione è oggi basata anche sulle risorse messe a disposizione proprio da questi paesi. Si deve infatti ritenere che la conclusione dei quadri di partecipazione rappresenti la volontà di stabilizzare la cooperazione nella politica di sicurezza nella direzione di mettere a disposizione dell'Unione le proprie risorse con una certa regolarità. Non si può non osservare come questi accordi rappresentino quindi un fattore concreto di sviluppo della politica di sicurezza.

²³ Così G. Lindstrom, *cit.*, p. 128.

²⁴ Va però segnalato che se ad oggi non vengono condotti negoziati che consentano tempi rapidi di conclusione degli accordi, la velocità di attuazione di quanto previsto negli accordi viene perseguita attraverso la conclusione in forma semplificata e l'applicazione in via provvisoria. Si segnala che, nel commentare la primissima prassi dell'art. 24 TUE, A. Mignolli, *cit.*, p. 981 ss., notava come il ricorso alla forma semplificata – poi confermato dalla prassi successiva – contrastasse con la prassi tipica del pilastro comunitario, nell'ambito del quale è preferita la procedura solenne (contro, però, R. Huesa Vinaixa, *cit.*, p. 61). Meno teso verso la velocizzazione delle procedure, ma pur sempre un passo in avanti, è poi l'unico caso di accordo concluso in forma solenne mista nella prassi *ex art. 24 TUE* (si tratta dell'accordo tra l'Unione europea e l'Albania sulle attività della missione di osservazione *EUMM* [GU L 93, 10.4.2003]). Si rammenta che tale tipo di accordo viene concluso in forma semplificata da alcune parti e in forma solenne da altre (così B. Conforti, *Diritto internazionale*, VI ed., Napoli, 2002, p. 69).

§ 2.3. L'accordo concluso con la Corte penale internazionale: l'eccezione che conferma la regola dettata dall'art. 24 TUE

Ci si è già a lungo soffermati sull'accordo concluso tra l'Unione europea e la Corte penale internazionale. In questa sede vale la pena di ricordare che questo accordo ha avuto un ruolo di rottura all'interno della prassi *ex art. 24 TUE*, sostanzialmente in due direzioni.

In primo luogo ha posto in evidenza che gli accordi *ex art. 24 TUE* possono essere conclusi in materie non direttamente legate all'attuazione della politica di sicurezza. Tale circostanza si evinceva già dalla lettura dell'art. 24 TUE, il cui ambito di applicazione materiale è vasto, ma era risultava smentita dai primi cinque anni di ricorso al *treaty-making power* nel secondo pilastro. L'accordo concluso con la Corte penale internazionale, che è il primo accordo di politica estera, è giunto quindi a confermare che l'ambito di applicazione dell'art. 24 non è limitato ad alcuni aspetti del secondo pilastro, ma si estende a tutti gli obiettivi *ex art. 11 TUE*.

L'accordo ha inoltre dimostrato che gli accordi internazionali del secondo pilastro possono anche avere una vocazione di tipo generale e una certa rilevanza politica. Anche in questo caso, la cospicua prassi era uniforme e riferiva di accordi internazionali aventi natura esclusivamente operativa, il che tendeva a smentire una lettura dell'art. 24 TUE favorevole alla conclusione di accordi internazionali di varia natura. In tale direzione, l'approvazione dell'accordo con la Corte penale internazionale ha confermato quanto si poteva evincere dalla norma, ovvero che gli accordi internazionali non hanno vocazioni prestabilite.

Pur confermando quanto già si poteva evincere dalla lettura della norma sul *treaty-making power* dell'Unione nel secondo pilastro, l'accordo con la Corte penale internazionale è quindi giunto a rompere l'uniformità di una prassi quantitativamente significativa ma sfavorevole. In tal senso, quindi, si può ritenere che rappresenti l'eccezione che conferma la regola di cui all'art. 24 TUE.

§ 3. Le forme di interazione tra primo e secondo pilastro emergenti dagli accordi *ex art. 24 TUE*

Dalla prassi *ex art. 24 TUE* e degli accordi *interpillars* emergono delle forme di interazione tra primo e secondo pilastro di cui è opportuno dare conto. Queste interazioni avvengono secondo diverse modalità.

Nel caso degli accordi della politica di sicurezza, i preamboli di alcuni accordi indicano che il co-contrattante beneficia di forme di partenariato con la Comunità europea, quindi che l'intervento oggetto dell'accordo si inserisce in un contesto locale a beneficio del quale sono state avviate iniziative di sostegno allo sviluppo. È il caso degli accordi conclusi con la Macedonia²⁵, che fanno riferimento all'accordo di stabilizzazione e di associazione del 9 aprile 2001, e di quello concluso con la Georgia ai fini della missione sullo stato di diritto *Eujus Themis*, che richiama l'accordo di partenariato e di cooperazione del 22 aprile 1996²⁶. Si tratta di indicazioni di cui tenere conto nella considerazione della prassi *ex art. 24 TUE*. Si ricorda infatti che il preambolo di un accordo internazionale non indica solo le parti contraenti, ma anche i motivi che hanno indotto alla conclusione del trattato, il suo oggetto e il fine perseguito. Pur non avendo valore vincolante, costituisce quindi un importante elemento di lettura ed interpretazione dell'accordo²⁷.

Sempre con riguardo agli accordi della politica di sicurezza, ma volgendo lo sguardo agli atti loro presupposti, nelle azioni comuni istitutive delle missioni sono contenute delle disposizioni che regolano aspetti di interazione tra primo e secondo pilastro. Si tratta di indicazioni di cui tenere conto, stante il legame esistente tra azioni comuni e accordi riguardanti le missioni di pace. Va quindi segnalata la presenza di una norma di carattere generale, la cui formulazione è uniforme e così recita: "Il Consiglio e la Commissione assicurano, nell'ambito delle rispettive competenze, la coerenza tra l'attuazione della presente azione comune e l'azione esterna della Comunità in conformità dell'articolo 3, secondo comma, del trattato. Il Consiglio e

²⁵ GU L 241, 11.11.2001; GU 82, 29.3.2003; L 16, 23.1.2004.

²⁶ GU L 389, 30.12.2004.

²⁷ Così G. Strozzi, *Il diritto dei trattati*, cit., p. 18.

la Commissione cooperano a tal fine”²⁸. Tale disposizione è anche contenuta nella decisione di approvazione dell'accordo concluso con la Corte penale internazionale, accordo di politica estera che non è stato concluso in attuazione di un'azione comune. La disposizione citata è una clausola di stile, che viene quasi sempre inserita negli atti della politica estera e di sicurezza comune, la cui funzione è di garantire l'unitarietà e la coerenza dell'approccio dell'Unione europea nel rispetto delle competenze che i trattati attribuiscono ai diversi pilastri.

Di carattere ben più puntuale sono poi altre disposizioni contenute nelle azioni comuni relative alle missioni di pace. Una prima indica la necessità che il relativo *budget* sia amministrato secondo le regole e le procedure applicabili al bilancio generale dell'Unione europea. Ciò in quanto il meccanismo di finanziamento degli interventi di gestione delle crisi prevede che tutte le spese delle missioni civili e quelle amministrative delle operazioni militari siano sostenute dal bilancio comunitario²⁹. Un'altra disposizione riguarda il rapporto di lavoro del capomissione, che è retto da un contratto stipulato con la Commissione europea, sebbene la figura sia di nomina del Consiglio dei ministri e operi all'interno di un intervento appartenente al secondo pilastro dell'Unione³⁰.

Quanto agli accordi *interpillars*, si segnala che quelli conclusi sullo scambio del materiale sensibile pongono la Commissione europea su un piano di corresponsabilità con il Consiglio nella realizzazione delle procedure e delle organizzazioni necessarie allo scambio di detto materiale. Tali procedure e organizzazioni, come si è brevemente visto, impongono obblighi reciproci alle parti contraenti, tali da assicurare l'effettività dei sistemi di protezione delle informazioni all'interno delle relative strutture. In tal senso, va sottolineato che in base all'art. 3 di tutti gli accordi in questione per “Unione europea” non si intendono solo il Consiglio e l'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune, ma anche la Commissione europea, che è vincolata *pro quota* dagli obblighi previsti in accordo³¹.

Infine, la decisione che approva lo scambio di note con il Libano in materia di cooperazione nella lotta al terrorismo chiama in causa, come visto per alcuni accordi della politica di sicurezza, delle forme preesistenti di collaborazione con la Comunità europea. Il considerando 3 richiama infatti l'accordo euro-mediterraneo del 10 gennaio 2002 e non manca di indicare che il negoziato sia stato condotto dalla Presidenza di concerto con la Commissione, a dimostrazione che l'accordo ha o subisce i riflessi delle attività condotte nel primo pilastro.

Gli elementi segnalati indicano, pur in diverso modo, delle forme di interazione del primo pilastro nelle attività condotte nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune. Ci si chiede quale sia il significato di tale interazione, se sia consentita e a quali condizioni. L'indagine a riguardo non può che partire dalle premesse teoriche, con la prospettiva non solo di dare un inquadramento giuridico agli elementi di prassi indicati, ma anche di rilevare la presenza di ulteriori, tacite, ma effettive influenze comunitarie negli accordi *ex art.* 24 TUE.

²⁸ Fino all'azione comune 2005/355/PESC sulla missione sullo stato di diritto *EUSEC RD Congo* la norma ha avuto la seguente formulazione, del tutto analoga nel contenuto: “The Council notes the Commission's intention to direct its action towards achieving the objectives of this Joint Action, where appropriate, by relevant Community measures”. Si segnala, inoltre, che nel caso della missione *Althea*, l'azione comune istituiva affianca alla norma sull'azione comunitaria l'art. 7, “Coerenza della risposta dell'UE”, il cui p. 1 così recita: “L'operazione è parte di una presenza strettamente coordinata dell'UE in Bosnia-Erzegovina. Il Consiglio promuove la massima coerenza ed efficacia dello sforzo dell'UE in Bosnia-Erzegovina. Fatta salva la competenza della Comunità, l'EUSR promuove il coordinamento politico globale dell'UE in Bosnia-Erzegovina. L'EUSR presiede un gruppo di coordinamento composto da tutti gli attori UE presenti sul campo, compreso il comandante delle forze dell'UE, al fine di coordinare gli aspetti dell'azione UE inerenti all'attuazione”.

²⁹ Sul quadro generale del sistema di finanziamento delle operazioni di gestione delle crisi, v. Cap. III, § 4., nota 61.

³⁰ Cap. III, § 7., nota 156.

³¹ Infatti, al pari del Consiglio, la Commissione riceve tutta la corrispondenza inviata ai fini dell'accordo (art. 9), vigila sull'attuazione dell'accordo (art. 10) ed è responsabile della sicurezza delle informazioni fornite o scambiate all'interno della Commissione stessa e dei suoi locali. (art. 11).

§ 3.1. La questione sotto il profilo teorico.

Sul piano teorico, la possibilità che si verifichino delle interazioni tra pilastri, quindi che l'attività svolta dalla Comunità europea possa in qualche modo riguardare competenze della politica estera e di sicurezza comune, non pone problemi interpretativi, in quanto si tratta di un fenomeno noto. Come è stato precisato in dottrina, i pilastri dell'Unione europea interagiscono tra loro perché sono permeabili, e quindi può accadere che azioni intraprese in pilastri diversi convergano verso la realizzazione dello stesso obiettivo³².

Un esempio è dato dall'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite che impongono sanzioni economiche verso uno Stato terzo dell'Unione. In base all'art. 301 TCE, infatti, quando una posizione o un'azione comune prevedono un'azione della Comunità "per interrompere o ridurre parzialmente o totalmente le relazioni economiche con uno o più paesi terzi, il Consiglio (...) prende le misure urgenti necessarie"³³, che possono anche riguardare, ai sensi dell'art. 60, p. 1, TCE, l'ambito specifico della circolazione dei capitali e dei pagamenti³⁴. Ciò che si verifica nell'esempio, quindi, è che l'azione del secondo pilastro e la misura comunitaria concorrano al raggiungimento dello stesso obiettivo, che, nel caso di specie, "appartiene" alla politica estera e di sicurezza comune e consiste nell'attuare quanto deciso dal Consiglio di sicurezza.

È importante sottolineare che quando azioni intraprese in pilastri diversi convergono verso un obiettivo comune ciò deve avvenire nel rispetto del riparto di competenze descritto dai trattati. La permeabilità dei pilastri va infatti intesa come effetto del dinamico e costante aggiustamento e coordinamento da una parte del principio della separazione delle competenze³⁵ e

³² Questo è l'effetto della struttura a pilastri dell'Unione europea. Sull'argomento, per tutti, a D. Curtin, *The constitutional structure of the Union: A Europe of bits and pieces*, cit., p. 17 ss.; B. De Witte, *The pillar structure and the nature of the European Union: greek temple or French Gothic Cathedral?*, in T. Heukels, N. Blokker, M. Brus (ed.), *The European Union after Amsterdam. A legal analysis*, The Hague, 1998, p. 51 ss.; A. Von Bogdandy, cit., p. 894; R. Baratta, *Overlaps between European Community competence and European Union foreign policy activity*, cit., p. 51 ss..

³³ Sull'art. 301 TCE, per tutti, P. Piva, *La politica commerciale comune*, in G. Strozzi (a cura di), *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, Torino, 2000, p. 396 ss.

³⁴ Recita, infatti, l'articolo in questione: "Qualora, nei casi previsti all'articolo 301, sia ritenuta necessaria un'azione della Comunità, il Consiglio, in conformità della procedura di cui all'articolo 301, può adottare nei confronti dei paesi terzi interessati, le misure urgenti necessarie in materia di movimenti di capitali e di pagamenti.". Sull'art. 60, p. 1, TCE, per tutti, R. Baratta, *Circolazione dei capitali e pagamenti*, in G. Strozzi (a cura di), *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, Torino, 2000, p. 254.

³⁵ Separazione che, ai sensi dell'art. 47 TUE letto in combinato con l'art. 46, è "sorvegliata" dalla Corte di giustizia, che può annullare atti del secondo e terzo pilastro adottati in materie di competenza del primo. L'art. 46, infatti, disegna le competenze della Corte di giustizia in relazione alle disposizioni del TUE, stabilendo che le norme del primo pilastro sulle competenze della stessa si applichino solo ad alcune disposizioni del Trattato sull'Unione europea, tra cui l'art. 47. Quest'ultimo, a sua volta, brevemente sancisce che "Fatte salve le disposizioni che modificano il trattato che istituisce la Comunità economica europea per creare la Comunità europea, (...), nonché le presenti disposizioni finali, nessuna disposizione del presente trattato pregiudica i trattati che istituiscono le Comunità europee né i trattati e atti successivi che li hanno modificati o completati". Ciò significa che nell'ambito del secondo e terzo pilastro non possono essere adottati atti che sconfinino nelle materie di competenza comunitaria e se ciò accade la Corte può intervenire annullandoli. La Corte ha già esercitato tale competenza per il terzo pilastro e prossimamente si esprimerà su analoga questione coinvolgente il secondo. Quanto alla causa conclusa, con sentenza 12 maggio 1998, Commissione c. Consiglio, causa C-170/96 (in *Raccolta* 1998), la Corte si è dichiarata competente ad annullare un atto del terzo pilastro per "invasione di uno spazio di competenza comunitaria". Quanto, invece, a quella in corso, nella GU C 115 del 14.5.2005 è stata data notizia dell'avvenuto deposito di un ricorso della Commissione contro il Consiglio, inserito nel ruolo della Corte come causa C-91/05. Con questo ricorso la Commissione chiede alla Corte di annullare per incompetenza (art. 230, p. 2, TCE) la decisione 2004/833/PESC, che attua l'azione comune 2002/589/PESC in vista di un contributo dell'Unione europea all'*Ecowas* nel quadro della moratoria sulle armi leggere e di piccolo calibro. La richiesta di annullamento parte dalla considerazione che la decisione è stata adottata nell'ambito del secondo pilastro dell'Unione, mentre, a ben vedere, la materia era già stata regolata nell'ambito del primo. Infatti, l'art. 11, n. 3, dell'Accordo di Cotonou contempla, tra l'altro, l'intrapresa di azioni contro la diffusione di armi leggere e di piccolo calibro e, sulla base dell'art. 10, n. 2, dell'allegato 1 V dello stesso

dall'altra dall'esigenza di realizzare la coerenza dell'azione esterna dell'Unione imposta dall'art. 3 TUE³⁶. Quindi, richiamando l'esempio prima utilizzato, mentre sul piano interno ciascuna componente dell'Unione europea pone in essere le attività che le competono sulla base del principio delle competenze attribuite, su quello esterno l'attuazione della risoluzione del Consiglio di sicurezza risulta posta in essere dall'Unione nel suo complesso ed è la conseguenza del coordinamento e raccordo tra l'atto del secondo pilastro presupposto e la misura comunitaria conseguente.

Come precisa lo stesso art. 3 TUE, la coerenza dell'azione esterna dell'Unione va conseguita, in particolare, "nell'ambito delle politiche in materia di relazioni esterne, di sicurezza, di economia e di sviluppo", quindi in materie di competenza del primo e del secondo pilastro. Questo significa che le interazioni avvengono soprattutto tra questi due pilastri e, chiaramente, in entrambe le direzioni. Volendo tornare, per l'ultima volta, all'esempio dell'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, l'interazione avviene dal secondo pilastro verso il primo, considerato che l'atto di politica estera e di sicurezza comune è presupposto rispetto all'azione della Comunità europea³⁷.

Il fenomeno dell'interazione tra pilastri è quindi in armonia con le previsioni dei trattati e deve manifestarsi nel rispetto del principio delle competenze attribuite. Nel caso in cui, quindi, il primo pilastro interferisca con le attività del secondo è necessario che le azioni comunitarie non abbiano contenuto politico. Infatti, gli obiettivi di respiro internazionale del primo pilastro sono di tipo economico ed essenzialmente riconducibili allo stabilimento di relazioni commerciali e al sostegno finanziario nell'ambito della cooperazione internazionale³⁸.

Sul punto va precisato che nell'ambito della cooperazione allo sviluppo, oltre a perseguire obiettivi di sostegno finanziario agli Stati che versano in condizioni di instabilità politica, economica e sociale, viene fornito anche un contributo "(...) all'obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché al rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali"³⁹, quindi alla realizzazione di un obiettivo che l'art. 11 TUE, peraltro utilizzando le stesse parole, attribuisce espressamente al secondo pilastro⁴⁰. Come è stato osservato, si tratta di uno strale politico all'interno di una competenza comunitaria, che ha

accordo, la Commissione ha concluso un *Programma Indicativo Regionale per l'Africa occidentale* con la Comunità economica degli Stati dell'Africa occidentale (*Ecowas*) e l'Unione economica e monetaria dell'Africa occidentale (*Waemu*) per sostenere la politica regionale per la prevenzione dei conflitti e il buon governo (per un approfondimento, B. Nivet, *Security by proxy? The EU and (sub-)regional organizations: the case of ECOWAS*, Occasional paper 63, ISS, Paris, 2006, p. 23 ss.). L'impugnata decisione violerebbe pertanto l'art. 47 TUE, in quanto incide sulle competenze della Comunità nel settore degli aiuti allo sviluppo. Per gli stessi motivi, la Commissione ha chiesto alla Corte di dichiarare illegittima, quindi inapplicabile, l'azione comune del Consiglio 2002/589/PESC, sulla quale è fondata la decisione impugnata.

³⁶ La norma è stata chiaramente codificata con il fine di evitare che i diversi pilastri dell'Unione esprimesse interventi tra loro contraddittori in ordine alla medesima questione. A tale fine, il quadro istituzionale unico di cui all'art. 3 assicura la coerenza e la continuità delle azioni intraprese col fine di perseguire gli obiettivi generali dell'Unione e la responsabilità di garantire la coerenza è affidata al Consiglio e alla Commissione nell'ambito delle rispettive competenze, anche in cooperazione tra loro. Va aggiunto che la Commissione è responsabilizzata in ordine al coordinamento delle iniziative intraprese nei due pilastri anche dall'art. 27 TUE, che vuole detta Istituzione pienamente associata ai lavori della politica estera e di sicurezza comune, proprio al fine di creare un ulteriore collegamento tra i pilastri, utile a realizzare un'efficace azione esterna dell'Unione europea.

³⁷ Vale la pena segnalare che un altro esempio di interazione del secondo pilastro sul primo è dato dall'adozione delle strategie comuni. Si ricorda infatti che questi atti si pongono come quadro di coordinamento di rapporti preesistenti nei vari pilastri e di nuovi obiettivi, nella direzione di far convergere tutte le azioni previste verso il raggiungimento di obiettivi di carattere politico-strategico e impegnando la Commissione a provvedere alla loro attuazione per la parte di competenza comunitaria.

³⁸ Ci si riferisce alla politica commerciale di cui al Titolo IX TCE, nonché alle politiche comunitarie di cui al Titolo XX TCE (Cooperazione allo sviluppo) e al Titolo XXI TCE (Cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i paesi terzi).

³⁹ Cfr. artt. 177, p. 2, e 181A, p. 1, TCE.

⁴⁰ L'art. 11, p. 1, TUE utilizza, infatti, la stessa espressione: "sviluppo e consolidamento della democrazia e dello stato di diritto, nonché rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali."

portato allo sviluppo di una multidimensionalità dell'approccio della Comunità nella cooperazione con gli Stati terzi⁴¹. In base a tale approccio, non solo gli interventi economici sono stati affiancati da quelli di tipo sociale, culturale e ambientale⁴², ma è stato anche avviato di un dialogo politico, nell'ambito del quale sono stati affrontati temi legati ai diritti umani, alla democratizzazione e alla prevenzione dei conflitti⁴³ ed anche adottate delle iniziative concrete. Ciò è accaduto a partire dalla terza convenzione di Lomé⁴⁴ e oggi caratterizza il complesso delle relazioni esterne comunitarie. Comprendono quindi il dialogo politico le relazioni con gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico⁴⁵, con Paesi dell'area mediterranea⁴⁶, con i Paesi dell'area balcanica⁴⁷ e, in via generale, con gli Stati terzi.

Atteso che la dimensione politica delle relazioni esterne della Comunità e il dialogo in essa condotto è l'ambito specifico nel quale si possono verificare delle sovrapposizioni tra gli interventi del primo pilastro e gli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune, ciò che va compreso è se l'azione comunitaria in esso avviata sia di tipo politico o, invece, di altra natura. La differenza, chiaramente, investe la distinzione tra atti compiuti *ultra vires* e atti legittimi, in quanto di fronte ad iniziative di tipo politico si dovrebbe accertare uno sconfinamento della Comunità nella competenza del secondo pilastro, mentre nel caso di azioni di tipo economico si dovrebbe prendere atto che la stessa ha agito nell'ambito delle proprie competenze e al fine di contribuire *pro quota* alla realizzazione di un obiettivo della politica estera e di sicurezza comune.

Sul punto, va sottolineato che la multidimensionalità delle relazioni esterne comunitarie non ha determinato degli sconfinamenti di competenza, in quanto non è stata mutata la natura sostanzialmente economica degli interventi del primo pilastro⁴⁸. Gli artt. 177, p. 2, e 181A, p. 1, TCE, infatti, riferiscono di una cooperazione allo sviluppo che manca di ambizione politica, in quanto è previsto che la Comunità si limiti a contribuire "(...) all'obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto (...)", e non che lo consegua nel complesso. Nello stesso senso depone la prassi. Si pensi a strumenti comunitari quali l'*Humanitarian Aid Office* (ECHO)⁴⁹ o il Meccanismo di reazione rapida⁵⁰, il cui fine è di mobilitare velocemente le risorse finanziarie necessarie a fronteggiare delle situazioni di crisi, quindi di attivare competenze comunitarie per i fini di un obiettivo politico⁵¹. Alla luce di quanto detto, l'interazione dal primo verso il secondo pilastro non concretizza un'erosione delle

⁴¹ Così S. Aprile, G. Rufini, *La cooperazione allo sviluppo e l'attività umanitaria: quale concetto di politica estera?*, in R. Balfour, R. Menotti (a cura di), *Verso un concetto di politica estera europea. Le sfide esterne e di sicurezza per la UE*, Roma, 2004, p. 60. V. anche R. Balfour, *Dalle relazioni esterne ad una nuova Politica Estera Europea*, *Ibidem*, p. 37.

⁴² Trattasi di aspetti trasversali ma ritenuti decisivi anche nella lotta alla povertà.

⁴³ Non solo, ma vengono trattate anche questioni relative al rispetto dei diritti umani e dei principi democratici basati sullo Stato di diritto e alla gestione trasparente e responsabile degli affari pubblici.

⁴⁴ F. Pocar, *cit.*, p. 87-8.

⁴⁵ Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000 (GU L 317, 15.12.2000).

⁴⁶ Nell'ambito del cd. processo di Barcellona.

⁴⁷ Con riguardo al processo di stabilizzazione e di associazione. Sul punto, S. Gozi, *Il futuro europeo dei Balcani*, in *Europa Europe*, 2000; S. Lehne, *Has the 'Hour of Europe' come at last? The EU's strategy for the Balkans*, in J. Batt (ed.), *The Western Balkans: moving on*, Chaillot paper 70, ISS, Paris, 2004, p. 111.

⁴⁸ Così C. Novi, *Manuale di politica di sicurezza dell'Unione europea*, *cit.*, pp. 306-7.

⁴⁹ Regolamento (CE) 1257/96 del Consiglio, del 20 giugno 1996, relativo all'aiuto umanitario (GU L 163, 2.7.1996).

⁵⁰ Regolamento (CE) n. 382/2001 del Consiglio del 26 febbraio 2001 che istituisce il meccanismo di reazione rapida (GU L 57, 27.2.2001).

⁵¹ Sull'ECHO e sul meccanismo di reazione rapida, S. Aprile, G. Rufini, *cit.*, p. 62 ss.; M. G. Garbagnati, *Rispetto dei diritti umani ed esercizio delle competenze esterne dell'Unione europea*, p. 245 ss. in L. Daniele (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, Milano, 2001, in particolare, p. 256 ss..

competenze *ex art.* 11 TUE, quanto una partecipazione della Comunità alla realizzazione degli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune⁵².

In chiusura, è necessario rendere conto di un'eccezione che si è verificata nella prassi e che potrebbe indurre a ritenere che si sia verificato uno sconfinamento di competenza. Ci si riferisce ad alcuni interventi di gestione delle crisi internazionali posti in essere dalla Comunità europea nei primi anni novanta. Si tratta di una breve parentesi, terminata con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, nella quale la Comunità ha avviato azioni riconducibili alle missioni di pace⁵³ sulla base della competenza in materia di cooperazione allo sviluppo⁵⁴. Va però precisato che si è trattato di un esercizio temporaneo di questa competenza, che non ha comportato uno sconfinamento nelle competenze del secondo pilastro, in quanto prima dell'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam la politica estera e di sicurezza comune non comprendeva la materia della gestione dei conflitti⁵⁵. Quindi la gestione di interventi internazionali da parte della Comunità europea si è verificata prima che la materia avesse una base giuridica nel secondo pilastro ed è cessata quando si sono verificate le condizioni operative affinché la politica di sicurezza di cui all'art. 17 TUE consentisse all'Unione di gestire effettivamente delle missioni di pace⁵⁶, con la sola esclusione degli interventi di sostegno elettorale, rimasti in carico alla Comunità⁵⁷.

A parte questa breve parentesi, l'apporto della Comunità europea alla realizzazione degli obiettivi di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale è comunque sempre stato di tipo partecipativo ed integrativo.

§ 3.2. L'inquadramento delle forme di interazione tra primo e secondo pilastro emergenti dalla prassi

È quindi alla luce della premessa teorica appena svolta che devono essere letti gli inserti comunitari che si sono rivenuti nella prassi.

Sul piano dei rapporti tra pilastri va infatti chiamata in causa la disposizione che si è definita "clausola di stile", presente nelle azioni comuni relative alle missioni di pace e in alcune decisioni di approvazione di accordi⁵⁸, in base alla quale Consiglio e Commissione coordinano le

⁵² Ciò è confermato anche relativamente recente Comunicazione della Commissione sulla prevenzione dei conflitti dell'11 aprile 2001 [COM(2001) 211 definitivo]. Nel documento viene precisato il tipo di contributo che il primo pilastro può dare alla gestione dei conflitti, che comprende strumenti quali la politica commerciale e la cooperazione allo sviluppo, con particolare riguardo agli aiuti umanitari, alla politica sociale e a quella ambientale.

⁵³ Non si trattava di operazioni militari o di missioni di polizia, alle quali provvedeva, se del caso, l'Unione europea occidentale (v. Cap. I, 3.), ma di missioni di sostegno elettorale e di osservazione, quindi di due tipologie del più ampio *genus* degli interventi di tipo civile, che comprende, oltre alle missioni di polizia, anche quelle sullo Stato di diritto e la protezione civile. In proposito si segnala che, con molta probabilità, il primo intervento intrapreso dalla Comunità europea è la missione di osservazione *ECMM* (*European Community Monitoring Mission*), poi divenuta *EUMM* (*European Union Monitoring Mission*).

⁵⁴ In realtà alla Comunità mancava la competenza in questa materia, come osservano R. Baratta, *Overlaps between European Community competence and European Union foreign policy activity*, cit., p. 59 e C. Novi, *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, cit., p. 250. Ciò nonostante, si è potuto fare perno sulla base giuridica della cooperazione allo sviluppo, considerato il legame diretto esistente tra il "fattore economico" e l'insorgenza dei conflitti. Sul punto, v. anche la Comunicazione della Commissione "L'Unione europea e la soluzione dei conflitti in Africa: processo di pace, prevenzione dei conflitti ed altre azioni connesse", doc. SEC(96) 3321 DEF., 6 marzo 1996.

⁵⁵ V. nota 53.

⁵⁶ Tant'è che la prassi della politica di sicurezza è esplicativa a riguardo, visto che a partire dal 1999 tutti gli interventi internazionali sono stati istituiti nel quadro giuridico offerto dal secondo pilastro. E, tornando alla *European Community Monitoring Mission*, si ricorda che con l'azione comune 2000/811/PESC la missione è stata ridenominata *European Union Monitoring Mission* a testimonianza della sua "nuova appartenenza" alla politica estera e di sicurezza (considerando 6).

⁵⁷ In proposito, v. Comunicazione della Commissione in materia di assistenza e monitoraggio delle elezioni da parte dell'UE, Bruxelles, 11.4.2000, COM(2000) 191 definitivo. In dottrina, M. L. Molignoni, cit., p. 621.

⁵⁸ Si tratta delle decisioni relative agli accordi con la Corte penale internazionale e con il Libano.

rispettive attività al fine di coordinare l'azione esterna dell'Unione europea. Chiaramente la disposizione è tesa a contestualizzare la missione di pace nell'azione esterna dell'Unione, quindi a coordinarla con i programmi finanziari della Comunità o le azioni di sostegno eventualmente avviate nel terzo pilastro. In definitiva, la norma ricalca il già commentato disposto *ex art. 3 TUE* e non pone problemi interpretativi.

Quanto alle indicazioni più puntuali, i riferimenti alle forme di partenariato o cooperazione già in atto a beneficio di Stati ospitanti⁵⁹ delle missioni di pace possono ricevere una doppia lettura. Una prima, conforme allo spirito della clausola di stile, conduce alla sua funzione di richiamare il contesto nel quale la missione dovrà operare e nell'ambito del quale dovrà coordinarsi con altri interventi, al fine di conseguire la coerenza dell'azione esterna dell'Unione. Una seconda lettura, in linea con quanto detto a proposito del valore interpretativo svolto dal preambolo di un accordo⁶⁰, porta all'ipotesi per cui il richiamo alle forme di partenariato o cooperazione indica l'ambito di genesi dell'accordo. È infatti lecito supporre che il dialogo politico presente nelle forme di partenariato e cooperazione abbia rappresentato il luogo virtuale nel quale è stata concordata la conclusione dell'accordo. Su questo punto si tornerà comunque nel prossimo paragrafo.

Con riguardo alle disposizioni di richiamo delle regole di amministrazione del *budget* delle missioni, la Commissione garantisce che le risorse comunitarie coprano tutti o parte dei costi relativi alle missioni di pace dell'Unione europea. Ciò costituisce una forma di contribuzione per competenza del primo pilastro al successo degli interventi della politica di sicurezza, quindi alla realizzazione di obiettivi propri del secondo.

Infine, a riguardo delle disposizioni sul rapporto di lavoro del capomissione e di quelle specifiche contenute negli accordi *interpillars*⁶¹, si deve ritenere che configurino ancora una volta l'apporto *ratione materiae* della Comunità europea alla realizzazione degli interventi previsti negli accordi. Nel caso del rapporto di lavoro con il capomissione, si deve infatti ritenere che soltanto la Commissione abbia la possibilità di stipulare un contratto di lavoro e di effettuare forme di revisione contabile della gestione del *budget* della missione. Allo stesso modo, se le informazioni scambiate nell'ambito degli accordi relativi alle informazioni classificate sono in possesso o sono destinate alla Commissione, è chiaro come nessun'altra Istituzione dell'Unione possa adempiere alle modalità di scambio e protezione previste in accordo.

Si deve quindi confermare come gli elementi emergenti dalla prassi degli accordi indichino delle forme di interazione del primo pilastro nelle attività condotte nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune il cui significato appare chiaro. In primo luogo sono tese a contribuire alla realizzazione delle missioni di pace, attraverso l'intrapresa di attività che, preso atto del riparto delle competenze tra i pilastri dell'Unione europea, non possono essere avviate nel secondo pilastro. In secondo luogo sono interazioni che avvengono nel rispetto del principio di cui all'art. 3 TUE, secondo cui le attività provenienti dai diversi pilastri sono coordinate dalla Commissione e dal Consiglio al fine di realizzare l'azione globale e coerente dell'Unione europea nei confronti dei soggetti terzi.

§ 3.3. Il ruolo del dialogo politico

Un ultimo sguardo va dedicato al dialogo politico, che, come si è avuto modo di osservare, rappresenta una delle dimensioni di confronto dell'approccio multidimensionale della Comunità europea verso gli Stati terzi. Va precisato che il dialogo politico non è uno strumento solo del primo pilastro. Esso attiene anche ad una delle competenze dell'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune, che in base all'art. 26 TUE lo conduce, su richiesta della presidenza, a nome del Consiglio dei ministri dell'Unione europea.

⁵⁹ Si rammenta che si tratta degli accordi conclusi con la Macedonia e la Georgia (ai fini della missione *Eufor Themis*).

⁶⁰ G. Strozzi, *Il diritto dei trattati*, cit., p. 18.

⁶¹ Si tratta di norme che pongono la Commissione europea su un piano di corresponsabilità con il Consiglio nella realizzazione delle procedure e delle organizzazioni necessarie allo scambio del materiale sensibile.

Il dialogo politico si offre quindi come strumento trasversale di relazione dell'Unione europea con i soggetti terzi, nell'ambito del quale vengono trattate materie appartenenti alle politiche dell'Unione europea di rilevanza esterna. Si deve quindi condividere quanto affermato in dottrina, per cui il dialogo politico è divenuto il "canale di socializzazione dall'Unione con il resto del mondo"⁶².

Ciò detto, si deve altresì registrare come non sia possibile distinguere in modo netto le sedi di confronto politico della Comunità da quelle della politica estera e di sicurezza comune. Il dialogo politico è, di fatto, unico e probabilmente questioni appartenenti ad un pilastro possono essere discusse nell'ambito del confronto operato su questioni di competenza dell'altro pilastro. L'ipotesi, quindi, è che questioni relative alla politica estera e di sicurezza comune vengano trattate nell'ambito del dialogo politico condotto dalla Comunità, comprese le questioni coinvolgenti gli accordi *ex art. 24 TUE*. È ben chiaro, quindi, come nell'ambito del dialogo politico si possano verificare delle sovrapposizioni tra gli interventi del primo pilastro e gli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune.

Negli accordi *ex art. 24* non c'è traccia del dialogo politico, ma si ritiene ugualmente che questo possa esercitare un'influenza nella loro conclusione, soprattutto di quelli della politica di sicurezza, in due direzioni specifiche. La prima riguarda la raccolta della domanda di intervento. In altre parole, è lecito supporre che il dialogo politico sia il luogo virtuale nel quale gli Stati che desiderano il supporto dell'Unione in materia di gestione delle crisi internazionali domandano l'intervento oppure, se già erogato, ne chiedono la proroga. La seconda attiene alla possibilità che il dialogo politico sia la sede nella quale viene raccolta l'offerta di partecipazione degli Stati terzi che intendono fornire risorse aggiuntive alle missioni di pace.

Gli elementi che inducono a formulare tali ipotesi si rinvencono nella prassi degli accordi. Si rammentano i richiami alle forme di partenariato contenute nei preamboli degli accordi, che costituiscono elemento utile alla loro lettura ed interpretazione. Si è già fatto cenno ad una loro lettura quali sedi in cui è nata l'idea di avviare o proseguire una missione e in cui è stata quindi definita la decisione di concludere gli accordi necessari. Ciò appare peraltro confermato da una considerazione basilare. La cooperazione allo sviluppo coinvolge soprattutto Stati che versano in condizioni di instabilità politica ed economica, oltre che sociale, nei quali i conflitti possono scoppiare con maggiore facilità, per cui si comprende come sia possibile che nel dialogo condotto con questi paesi vengano affrontate questioni relative alla politica di sicurezza.

Ancora, l'allargamento del novero degli Stati terzi partecipanti alle missioni di pace verso paesi che non sono candidati all'Unione europea o che sono membri o *partner* della Nato induce a ritenere che sia stata attivata una nuova sede di coinvolgimento dei contributori alle missioni di pace. Come già osservato, nei primi anni di funzionamento della politica di sicurezza il coinvolgimento degli Stati terzi è derivato dal suo carattere aperto e riguardava paesi legati all'Unione e alla Nato. Con il lancio delle ultime missioni di pace la situazione è cambiata. Con l'operazione militare *Althea* in Bosnia sono stati coinvolti dei paesi quali il Marocco, il Cile, l'Argentina e la Nuova Zelanda, che non hanno legami di *membership* o *partnership* con la Nato.

Chiaramente i relativi accordi di partecipazione non forniscono alcuna notizia a riguardo del loro coinvolgimento nella politica di sicurezza. Ciò nonostante, è bene osservare che questi paesi hanno in corso delle forme di dialogo politico con la Comunità europea e, si deve ritenere, anche nell'ambito del secondo pilastro. Il Marocco fa infatti parte del partenariato euromediterraneo⁶³, il Cile e l'Argentina sono parte del dialogo politico in corso con l'America

⁶² L'espressione è di S. Lucarelli, *Natura, politica estera e identità politica dell'Unione europea: alla ricerca della quadratura del cerchio*, in R. Balfour, R. Menotti (a cura di), *Verso un concetto di politica estera europea. Le sfide esterne e di sicurezza per la UE*, Roma, 2004, pp. 19-20. Sul funzionamento del dialogo politico, che facilmente si modula in base ai bisogni contingenti, C. Monteleone, *cit.*, p. 75 ss..

⁶³ Artt. 7, 8 e 13 del partenariato politico e di sicurezza della strategia euromediterranea. In dottrina, S. Marchisio, *Aspetti giuridici del partenariato euromediterraneo*, Milano, 2001; H. Hänggi, F. Tanner, *Promoting security sector governance in the EU's neighbourhood*, Chaillot paper 80, ISS, Paris, 2005, p. 61 ss..

latina⁶⁴, mentre la Nuova Zelanda ha in corso una propria forma di dialogo con la Comunità⁶⁵. Inoltre, non va dimenticato che anche i paesi candidati all'Unione o membri o *partner* Nato che sono stati coinvolti dalle missioni e coi quali è stato necessario concludere degli accordi internazionali hanno in corso forme di dialogo politico con l'Unione europea⁶⁶.

Il dialogo politico può quindi svolgere la funzione di luogo virtuale nel quale vengono definite questioni relative alla politica estera e di sicurezza comune e, quale conseguenza, agli accordi necessari. Ciò si ritiene accada prevalentemente con le questioni relative alla politica di sicurezza, quindi temi quali l'avvio di una missione di pace e la definizione delle risorse da mettere in campo.

Una conferma di carattere indiretto giunge sia dalle indicazioni politiche provenienti dall'Unione, sia dai documenti ufficiali relativi al dialogo politico. Quanto alle indicazioni politiche, si rammenta che nel Consiglio europeo di Nizza del 2000 è stato affermato che i Paesi coi quali è in corso il dialogo politico potranno "nel quadro degli accordi già esistenti" - quindi del primo pilastro⁶⁷ - essere invitati a partecipare alle missioni, secondo le Principi e le modalità fissati al Consiglio europeo di Santa Maria de Feira⁶⁸. Nello stesso Consiglio inoltre sono stati indicati in modo specifico paesi quali l'Ucraina, il Canada e la Russia, coi quali sono state avviate delle forme specifiche di dialogo e consultazione intensificate nei periodi di crisi internazionali⁶⁹. Inoltre, nel Consiglio europeo di Bruxelles del giugno 2005 sono stati definiti i Piani d'azione nel quadro della politica europea di vicinato, col Marocco, con l'America latina e nuovamente con l'Ucraina, il Canada e la Russia. In aggiunta, i singoli documenti - più che altro dichiarazioni comuni, accordi e forme di *partnership* - redatti coi paesi coi quali è in corso il dialogo politico indicano come le questioni di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale siano parte delle questioni che è necessario discutere con periodicità. Chiaramente questi documenti non fanno rinvio al secondo pilastro o al dialogo politico in esso avviato, né chiamano in causa basi giuridiche o iniziative avviate nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune. Essi si limitano a constatare che nell'ambito di un dialogo politico già avviato si è giunti anche alla collaborazione nell'ambito della politica di sicurezza.

Il ruolo che riveste il dialogo politico nella conclusione degli accordi internazionali è quindi di tipo integrativo, proprio come accade con il già visto contributo della Comunità europea alla conduzione delle attività del secondo pilastro. La differenza esistente tra i due tipi di contributo sta però nel contenuto; mentre nel caso delle azioni comunitarie è di tipo economico, nel caso del dialogo politico è, per così dire, relazionale. La sua importanza risiede nel fornire la sede nella quale è possibile chiedere un intervento o indicare la disponibilità a parteciparvi. In tale direzione influenza la conclusione degli accordi e, sul piano generale, ha forte rilevanza per l'efficacia degli interventi che si devono avviare sul territorio.

⁶⁴ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo *Un partenariato rafforzato tra l'Unione europea e l'America Latina* dell'8 dicembre 2005, COM (2005) 636 def.. In dottrina, C. Flaesch-Mougin, J. Kasmi, J. Lebullenger, *Relations de la Communauté européenne avec les pays d'Amérique latine et d'Asie*, in *Europe Traité, Collections des Juris-Classeurs*, 2005, fasc. 2231, p. 1 ss..

⁶⁵ V. la Dichiarazione congiunta del 1999, riveduta nel 2004.

⁶⁶ V. ad esempio, la *partnership* stabilita a Göteborg nel 2001 con il Canada o l'accordo EEA del 2003, rivisto nel 2004, di cui è parte l'Islanda. Per il dialogo condotto con la Russia, D. Lynch (ed.), *EU-Russian Security dimension*, Occasional paper 46, ISS, Paris, 2003. Per l'Ucraina, invece, T. Kuzio, *EU and Ukraine: a turning point in 2004?*, Occasional paper 47, ISS, Paris, 2003. Su questi ultimi due paesi, v. anche C. Hillion, *Institutional aspects of the partnership between the European Union and the newly independent states of the former Soviet Union: case studies of Russia and Ukraine*, in *Common Market Law Review*, 2000, p. 1211 ss..

⁶⁷ Ciò è più che presumibile, in quanto mentre il documento citato è del dicembre 2000, i primi accordi *ex art. 24* sono TUE del 2001 e l'accordo *Berlin plus* con la Nato è del 2002. Il riferimento agli "accordi già esistenti" non può riguardare quelli del primo pilastro, di ben più vecchia data.

⁶⁸ V. la relazione della presidenza sulla politica europea in materia di sicurezza e di difesa, allegato VI.

⁶⁹ Ciò è stato confermato nel Consiglio europeo di Bruxelles dell'ottobre 2002 (Allegato II).

Il discorso chiaramente riguarda anche la conclusione degli accordi di politica estera e gli accordi *interpillars*. L'accordo concluso con la Georgia sullo *status* del Rappresentante speciale per il Caucaso meridionale potrebbe essere nato nel contesto dell'accordo di partenariato concluso con questo paese, così come l'accordo con la Croazia sullo scambio di informazioni classificate potrebbe essere nato nell'ambito del processo di stabilizzazione e associazione oppure, per concludere, lo scambio di lettere con il Libano potrebbe avere avuto genesi nell'ambito del partenariato euromediterraneo di cui questo paese è parte.

Il dialogo politico sembra quindi costituire un ulteriore punto di contatto tra le relazioni esterne comunitarie e il secondo pilastro dell'Unione europea. Tale contatto consiste nella possibilità che la sede comunitaria offra uno spazio di dialogo nel quale può nascere un'iniziativa del secondo pilastro che richieda la conclusione di un accordo internazionale.

Capitolo V

Gli accordi di politica estera e di sicurezza nel diritto internazionale

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Sulla natura giuridica vincolante degli accordi *ex art. 24 TUE* – 2.1. (segue): la volontà delle parti di obbligarsi – 2.2. (segue): la qualità delle parti – 2.3. (segue): cenno ad ulteriori elementi qualificanti la natura giuridica degli accordi in esame – 3. L'imputabilità degli accordi; l'applicazione all'Unione europea del metodo utilizzato dalla Corte internazionale di giustizia nel *Reparation Case* del 1949 – 4. (segue); la rilevazione del requisito soggettivo – 5. (segue); la rilevazione del requisito oggettivo – 5.1. Gli accordi *ex art. 24 TUE* come concretizzazione della soggettività dell'Unione europea – 5.2. Altri fattori di concretizzazione della soggettività internazionale emergenti dagli accordi – 5.3. L'elemento di concretizzazione relativo alla responsabilità internazionale – 6. Il Consiglio dei ministri nella procedura *ex art. 24 TUE*: organo dell'Unione europea o strumento del coordinamento interstatale?

§ 1. Premessa

Nel piano dell'indagine della presente tesi¹ si è manifestata l'intenzione di procedere all'apprezzamento del contributo del *treaty-making power* e della relativa prassi al dibattito sulla soggettività dell'Unione europea, ponendo in luce quanto effettivamente possa deporre a favore della personalità internazionale che ancora oggi viene formalmente negata.

In tale direzione sono state gettate le necessarie basi teoriche.

Si è introdotto il tema della soggettività delle organizzazioni internazionali, indicando come percorso preferenziale e largamente condiviso in dottrina quello seguito dalla Corte internazionale di giustizia nel noto parere del 1949 sulla soggettività delle Nazioni Unite. Si è dato conto del dibattito sulla soggettività dell'Unione europea prima della codificazione dell'art. 24 TUE, rammentando che l'introduzione del *treaty-making power* nel secondo pilastro ha avuto l'effetto di ampliare i termini del confronto, troppo a lungo cristallizzato sulla mancanza di norme espresse sulla soggettività e sulla capacità di concludere accordi nel Trattato sull'Unione europea.

In sede di esame del dettato *ex art. 24 TUE* si è dato poi conto del rinnovato dibattito. Si è visto che l'introduzione del *treaty-making power* non ha del tutto scalfito le posizioni della dottrina contraria alla soggettività, che ha letto l'art. 24 come norma tesa a risolvere un problema pratico, consistente nell'impossibilità di concludere accordi internazionali, attraverso la fissazione di una procedura nella quale gli Stati membri dell'Unione agiscono in modo collettivo attraverso il Consiglio dei ministri. Si è però anche visto che la codificazione dell'art. 24 ha rafforzato le posizioni della dottrina favorevole alla soggettività dell'Unione, che ha interpretato il *treaty-making power* nel secondo pilastro come manifestazione di una personalità già presente.

L'avvenuto esame della prassi offre a questo punto l'occasione per riprendere la questione della soggettività internazionale dell'Unione europea, nella considerazione che gli oltre 70 accordi internazionali conclusi in questo primo quinquennio di utilizzo dell'art. 24 TUE costituiscono un fattore di concretezza dell'azione esterna della stessa Unione. In tale direzione, è importante rammentare come gli accordi forniscano numerosi elementi dai quali si desume la loro imputabilità all'Unione europea.

Nel presente capitolo si intende quindi affrontare la questione della soggettività partendo dall'idea di fondo che, sulla scia del percorso argomentativo del *Reparation Case*, l'esercizio del *treaty-making power* costituisca un fattore di concretizzazione della soggettività internazionale². In altre parole, atteso che secondo la Corte internazionale di giustizia la soggettività si compone di due elementi - uno soggettivo³ ed uno oggettivo⁴ - si intende verificarne la sussistenza nel caso

¹ Cap. I, § 5.

² U. Draetta, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, cit., p. 127.

³ Si rammenta che il requisito soggettivo è legato alla volontà degli Stati membri di attribuire all'ente la capacità necessaria per permettergli di operare in modo autonomo sul piano internazionale al fine di perseguire i propri obiettivi.

dell'Unione europea, con riguardo soprattutto al contributo offerto dall'art. 24 TUE e dalla relativa prassi. In altre parole, si tratterà di verificare la sussistenza degli elementi giuridici e dei comportamenti pratici che confermano i requisiti della soggettività internazionale dell'Unione.

A riguardo, è bene premettere che l'Unione europea parrebbe già possedere il requisito soggettivo. Si è avuto modo di ricordare e si riprenderanno le argomentazioni della dottrina favorevole alla sua soggettività, che ha sviluppato una lettura sistematica dei trattati dalla quale si evince come l'Unione sia un soggetto unico, con propri fini e scopi ed un quadro istituzionale unico, che agisce in modo autonomo nella comunità internazionale⁵.

Ciò detto, diviene quindi importante vagliare il contributo della prassi dell'art. 24 quale manifestazione concreta della soggettività dell'Unione europea. È però necessario aggiungere che la concretizzazione del requisito soggettivo non avviene esclusivamente concludendo accordi internazionali, ma anche attraverso la messa in pratica di altri comportamenti. Tra questi, i più noti e riconosciuti come sintomatici della soggettività sono la tenuta di rapporti diplomatici e la capacità di lamentare una violazione del diritto internazionale o di rispondere della stessa. Meno noti ma comunque indicativi sono poi l'amministrazione temporanea di territori e l'invio di corpi di truppa all'estero. Questi altri fattori di concretizzazione della soggettività, come si avrà modo di vedere, emergono dalla prassi degli accordi *ex art. 24 TUE* e aggiungono tasselli all'indagine in corso in questa tesi. Chiaramente, anche di tali ulteriori elementi di concretizzazione della soggettività si intende dare conto.

Al termine del capitolo si intende giungere a delle conclusioni in ordine alla soggettività dell'Unione chiamando in causa la principale delle argomentazioni della dottrina contraria alla soggettività. Questa interpreta il ruolo del Consiglio dei ministri nella procedura *ex art. 24 TUE* nella direzione di intenderlo come organo di coordinamento degli Stati membri nella conclusione di accordi internazionali multilaterali nelle materie della politica estera e di sicurezza comune. Si intende quindi dare un contributo allo scioglimento della questione; nella conclusione degli accordi del secondo pilastro il Consiglio dei ministri agisce come organo dell'Unione o come strumento della modalità collettiva di agire dei suoi Stati membri?

§ 2. Sulla natura giuridica vincolante degli accordi *ex art. 24 TUE*

Prima di avviare l'indagine basata sul metodo descritto dal *Reparation Case*, è bene fare cenno ad una questione che appare preliminare e che non è stata ancora affrontata; si intende appurare che gli accordi *ex art. 24 TUE* sono trattati internazionali a tutti gli effetti, quindi atti giuridicamente vincolanti.

A riguardo è bene richiamare gli elementi in base ai quali si è in presenza di un accordo internazionale. Come si è avuto modo di ricordare in occasione del vaglio della natura giuridica dei *memorandum d'intesa* conclusi dall'Unione europea prima dell'introduzione del *treaty-making power* nel secondo pilastro, questi sono da una parte la volontà di obbligarsi delle parti, da desumere dal testo o dalle circostanze che hanno portato all'accordo, e dall'altra la loro qualità di soggetti di diritto internazionale⁶. È bene considerare i due elementi separatamente.

§ 2.1 (segue): la volontà delle parti di obbligarsi

Con riguardo al primo elemento, la circostanza che gli accordi *ex art. 24 TUE* siano stati tutti conclusi in forma scritta rende decisamente più agevole l'indagine relativa all'accertamento della volontà delle parti di obbligarsi, che si ricava dall'esame dei relativi articolati, dai quali deve emergere un chiaro nesso di reciprocità degli obblighi previsti⁷.

⁴ Quanto al requisito oggettivo, attiene alla concretizzazione del requisito soggettivo, quindi alla verifica che l'ente di cui si sta vagliando la personalità di diritto internazionale eserciti effettivamente sul piano internazionale e in modo autonomo le funzioni per le quali è stato creato.

⁵ Cap. II, § 3, nota 111.

⁶ Per tutti, J. Klabbbers, *The concept of treaty in international law*, cit..

⁷ Tecnicamente si parla di sinallagma, tipico dei contratti a prestazioni corrispettive del diritto interno (detti, appunto, sinallagmatici). È quindi da accogliere la similitudine di G. Mastrojeni, *Il negoziato e la conclusione degli accordi internazionali*, Padova, 2000, p. 3, per il quale il trattato riveste nel diritto internazionale la stessa funzione che il contratto riveste negli ordinamenti interni, ovvero istituire, regolare

Nella prassi degli accordi *ex art. 24 TUE* diversi elementi testimoniano la volontà delle parti di obbligarsi mediante trattato. Il primo è di tipo contestuale e prende in considerazione il complesso degli accordi, conclusi in alcuni casi per fissare lo statuto di una missione che poi effettivamente è stata avviata sul territorio, in altri per stabilire una disciplina utile a regolare aspetti concreti della cooperazione nella politica di sicurezza e in altri ancora per regolare attività di politica estera in senso stretto. In altre parole, con riguardo al fine per cui gli accordi sono stati conclusi, emerge una volontà di obbligarsi attraverso lo strumento convenzionale, in quanto la realizzazione degli interventi o l'attuazione di discipline operative previste presuppone la messa in pratica di comportamenti concreti per entrambe le parti, da inquadrare sia in termini di diritti, sia come obblighi.

Nel dettaglio, singole disposizioni degli accordi fanno emergere una corrispettività degli obblighi volontariamente assunti. Gli accordi conclusi con gli Stati che ospitano le missioni di pace sono chiari sin dai preamboli, che riferiscono delle circostanze e delle motivazioni in base alle quali le parti⁸ hanno deciso di concludere gli accordi⁹. Gli articolati, inoltre, fissano i diritti e i doveri delle parti, anche attraverso il rinvio ad atti internazionali vigenti, e il tenore delle norme tradisce la chiara volontà di fissare degli obblighi precisi a carico di ciascuna parte¹⁰. Anche gli accordi conclusi con gli Stati terzi contributori fissano i diritti e gli obblighi di ciascuna parte dal momento in cui viene deciso che essi partecipino ad una missione dell'Unione, anche se, ad onor del vero, va precisato che si tratta di accordi asimmetrici, in cui lo Stato terzo ha più obblighi dell'Unione europea¹¹.

Anche gli accordi sui quadri di partecipazione confermano la presenza di una chiara volontà di obbligarsi mediante trattato. In proposito, si ricorda che questi accordi sono molto simili a quelli che vengono conclusi con gli Stati terzi contributori, ma sono ad essi alternativi.

o estinguere un rapporto obbligatorio e reciproco fra le parti. Sul sinallagma negli accordi internazionali, nello specifico, A. Pietrobon, *cit.*.

⁸ Vale la pena ricordare che in tutti i preamboli degli accordi *ex art. 24* (ma anche *ex art. 38 TUE*) queste sono l'Unione europea e la controparte, che sono indicate nell'intestazione per esteso e di seguito come "parti" o "parti partecipanti".

⁹ A titolo di esempio, l'accordo istitutivo dell'*Aceh Monitoring Mission* fa riferimento alla circostanza che la missione è stata istituita conformemente all'accordo di pace del 15 agosto 2005 tra il governo indonesiano il Movimento per l'Aceh libero e che il trattato è concluso per l'esigenza di istituire un quadro giuridico utile a che la stessa missione possa espletare il proprio mandato, in conformità all'azione comune 2005/643/PESC (GU L 324, 10.9.2005). Questi riferimenti preliminari alla conclusione dell'accordo denotano la volontà delle parti di vincolarsi all'effettivo svolgimento della missione, tanto da doverne definire lo statuto. Anche i preamboli degli accordi conclusi con gli Stati ospitanti dell'area balcanica offrono elementi a favore della volontà di obbligarsi, spesso costituiti dalla precedente presenza dell'Unione sul territorio, dalla richiesta dello Stato di proseguire l'impegno e dall'approvazione, in sede di accoglimento della richiesta, dell'azione comune che istituisce la nuova missione, il cui statuto viene poi regolato mediante accordo *ex art. 24 TUE* (v. i preamboli degli accordi relativi alle missioni *EUMM*, *EUPM*, *Concordia* e *Proxima*, ma anche, per uscire dall'ambito geografico balcanico, alla missione *Eujust Themis* in Georgia). In tutti questi casi i preamboli anticipano gli elementi dai quali emerge una preliminare e reciproca volontà di obbligarsi.

¹⁰ Come il dovere, fissato in tutti gli accordi in capo alla parte europea, che la missione e il suo personale rispettino le leggi e le regolamentazioni della parte ospitante e si astengano dal compiere azioni o attività incompatibili con lo spirito imparziale e internazionale dell'operazione, il che non lascia dubbi sul carattere impegnativo dei comportamenti attivi e passivi da porre in essere. Allo Stato ospitante è però fatto obbligo di concedere alla missione uno "status equivalente a quello di una missione diplomatica", il cui personale "gode dello stesso trattamento, compresi i privilegi e le immunità, concesso agli agenti diplomatici dalla convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 18 aprile 1961", rendendo chiaramente l'idea che detto Stato sia tenuto a rispettare, nei confronti della missione e dei suoi agenti, le disposizioni contenute nella convenzione richiamata.

¹¹ Ad esempio, è generalizzato l'impegno dello Stato terzo ad aderire all'azione comune istitutiva della missione, tanto che viene precisato che il personale proveniente dallo stesso svolgerà le proprie attività conformemente alle disposizioni della stessa azione comune, nonché del piano operativo e delle misure attuative del caso e che lo stesso è chiamato a sostenere i costi connessi alla propria partecipazione, ad esclusione di quelli finanziabili dall'Unione europea. D'altra parte, l'Unione europea assume la decisione di terminare l'operazione previa consultazione dello Stato terzo.

Infatti, dal momento in cui vengono conclusi la disciplina *standard* in essi contenuta si applica alla partecipazione degli Stati terzi a qualsiasi missione di pace dell'Unione. Vale quindi quanto detto a proposito degli accordi conclusi dagli Stati ospitanti, salvo alcuni aggiustamenti¹².

Proseguendo, negli accordi di politica estera la volontà di obbligarsi reciprocamente emerge con chiarezza dagli articolati. Nell'accordo con la Corte penale internazionale, l'art. 4, nel fissare l'obbligo di cooperazione tra la Corte e l'Unione, sembra indicare due soggetti che sono ben distinti dagli Stati che sono parti dei rispettivi trattati istitutivi. La norma stabilisce, infatti, che le parti coopereranno "nella prospettiva di facilitare l'effettivo espletamento delle loro rispettive responsabilità" e si consulteranno "nella piena osservanza delle rispettive disposizioni del trattato UE e dello statuto" il che porta a intendere la Corte e l'Unione come soggetti concludenti e responsabili dell'accordo, pur nei limiti delle competenze e degli strumenti loro offerti dai rispettivi atti costitutivi. Quanto all'accordo con la Georgia sullo *status* del rappresentante speciale dell'Unione europea per il Caucaso meridionale e del suo gruppo di supporto, la forte similitudine della disciplina in esso contenuta porta a ribadire le considerazioni già espresse a riguardo degli accordi che fissano lo *status* delle missioni di pace sul territorio della parte ospitante.

Un cenno, infine, agli accordi *interpillars*. Nei preamboli degli accordi sullo scambio di informazioni le parti convengono sull'opportunità di vincolarsi con l'accordo¹³ e di seguito individuano un sistema di obblighi reciproci tesi alla realizzazione di programmi finalizzati a raggiungere degli *standard* minimi di sicurezza¹⁴. Nello scambio di lettere con il Libano, la

¹² È, infatti, nuova ed ulteriore, rispetto agli accordi *ad hoc*, la previsione di alcuni doveri reciproci in ordine alle decisioni che precedono la decisione di partecipazione dello Stato terzo alle missioni. Va però segnalato il caso particolare dell'art. 3, commi 5 e 6, degli accordi in questione. Ai sensi del comma 5, infatti, lo Stato terzo "si impegna a formulare una dichiarazione per quanto riguarda la rinuncia a qualsiasi richiesta di indennizzo nei confronti di uno Stato partecipante a un'operazione dell'UE di gestione di una crisi (...) e a farlo all'atto della firma del presente accordo", rinviando al modello di dichiarazione allegato. Il comma 6 dispone sullo stesso impegno da parte degli Stati membri dell'Unione, i quali si impegnano a formulare analoga dichiarazione per quanto riguarda la rinuncia alle richieste di indennizzo per qualsiasi futura partecipazione dello Stato terzo a missioni dell'Unione. Non dovrebbero esserci dubbi circa la reciprocità e vincolatività dell'impegno assunto ai sensi dell'art. 3, consistente semplicemente nel formulare una dichiarazione, dalla quale, però, non emerge un chiaro obbligo. Si vedano, ad esempio, le dichiarazioni allegate all'accordo concluso con il Canada (GU L 315, 1.12.2005), di contenuto analogo alle dichiarazioni allegate agli altri accordi:

Dichiarazione degli Stati membri dell'UE

Gli Stati membri dell'Unione europea che applicano un'azione comune dell'UE relativa ad un'operazione dell'UE di gestione di una crisi cui partecipa il Canada *cercheranno*, per quanto lo consentano i rispettivi ordinamenti giuridici interni, *di rinunciare* su base reciproca nella misura del possibile a richieste di indennizzo nei confronti del Canada per le lesioni riportate da membri del loro personale o per il loro decesso, ovvero per i danni o la perdita di mezzi di loro proprietà usati nell'operazione dell'UE di gestione della crisi, qualora le lesioni, il decesso, i danni o la perdita: (...)

Dichiarazione del Canada

Il Canada, che si associa all'azione comune dell'UE relativa ad un'operazione dell'UE di gestione di una crisi, *cercherà*, per quanto lo consenta il suo ordinamento giuridico interno, *di rinunciare* su base reciproca nella misura del possibile a richieste di indennizzo nei confronti di qualsivoglia altro Stato partecipante all'operazione dell'UE di gestione della crisi per le lesioni riportate da membri del suo personale o per il loro decesso, ovvero per i danni o la perdita di mezzi di sua proprietà usati nell'operazione dell'UE di gestione della crisi, qualora le lesioni, il decesso, i danni o la perdita: (...)

I corsivi aggiunti avvalorano quanto affermato, cioè che l'obbligo *ex art. 3* sta nel formulare la dichiarazione, nella quale non è stabilito che gli Stati rinuncino necessariamente ad eventuali richieste di indennizzo.

¹³ Opportunità che discende da un volontario sviluppo delle consultazioni e della cooperazione su questioni di interesse comune in materia di sicurezza, il cui conseguente accesso a informazioni e materiale classificati richiede l'adozione di adeguate misure di sicurezza.

¹⁴ L'art. 4 degli accordi sancisce che ciascuna parte protegga e salvaguardi le informazioni classificate fornite dall'altra parte o con essa scambiate, che assicuri che dette informazioni mantengano le

brevità e la genericità del testo dell'accordo non lasciano dubbi a riguardo. L'Unione e il Libano convengono di cooperare nella prevenzione e nella repressione di atti di terrorismo e fissano degli adempimenti puntuali, e ciò può adeguatamente esprimere una chiara volontà di obbligarli.

§ 2.2 (segue): la qualità delle parti

Sul secondo elemento, ovvero la qualità delle parti contraenti, si è detto che deve trattarsi di soggetti di diritto internazionale.

Atteso che, per la parte europea, non è del tutto certo a quale soggetto debbano imputarsi gli accordi conclusi ai sensi dell'art. 24 TUE, se all'Unione europea o agli Stati membri, il requisito può considerarsi soddisfatto *a priori*. Infatti, sia nel caso che l'Unione abbia la soggettività internazionale sia nel caso che gli accordi siano da imputare agli Stati membri ci si trova di fronte a soggetti di diritto internazionale¹⁵.

Analogamente, il problema non sembra porsi nemmeno con riguardo ai co-contraenti, perché si tratta quasi sempre di Stati e solo in due casi di organizzazioni internazionali. Atteso che gli Stati sono sempre persone di diritto internazionale¹⁶, per le due organizzazioni internazionali si deve osservare che mentre sulla soggettività della Nato si sono espresse voci discordanti¹⁷, sulla Corte penale internazionale non sembra vi siano dubbi¹⁸. Ad ogni modo, per queste organizzazioni internazionali si possono ripetere le valutazioni già svolte sull'Unione europea. Quindi, sia nel caso posseggano la soggettività internazionale sia nel caso che gli accordi siano da imputare ai relativi Stati che ne sono parte, ci si trova comunque di fronte a soggetti di diritto internazionale.

§ 2.3 (segue): cenno ad ulteriori elementi qualificanti la natura giuridica degli accordi in esame

Infine, altri due elementi vanno aggiunti nella considerazione della natura giuridica degli accordi *ex art.* 24 TUE, ad ulteriore sostegno di quanto già emerso.

Il primo, di carattere trasversale, è costituito dalla presenza, nella maggior parte degli accordi *ex art.* 24 TUE, di norme che regolano l'inadempienza, la cui formulazione, che è tendenzialmente uniforme, dispone che qualora una delle parti non adempia agli obblighi previsti, l'altra abbia il diritto di denunciare l'accordo con il preavviso indicato in norma¹⁹. Questa

classificazioni di sicurezza attribuite dalla parte fornitrice, che si astenga dall'utilizzarle a fini diversi da quelli stabiliti dall'originatore e da quelli per i quali l'informazione è fornita o scambiata e che, infine, non le comunichi a terzi da quelli menzionati in accordo senza previo consenso dell'originatore. Le parti, inoltre, si assicurano che tutte le persone della rispettiva organizzazione che, nel compimento delle loro funzioni ufficiali, debbono avere accesso oppure le cui funzioni o mansioni possono consentire l'accesso ad informazioni classificate siano in possesso di un appropriato nulla osta (art. 7). Infine, le Parti si prestano reciproca assistenza per quanto riguarda la sicurezza delle informazioni classificate e le questioni di sicurezza di interesse comune. Le stesse svolgono consultazioni e ispezioni reciproche sulla sicurezza per valutare l'efficacia delle modalità in materia di sicurezza, che rientrano nelle rispettive competenze (art. 8).

¹⁵ Come osserva U. Draetta, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, cit., p. 124, "Gli Stati sono soggetti in quanto esercitano la sovranità su un territorio e su determinati cittadini. Tutti gli Stati, quindi, sono persone giuridiche di diritto internazionale".

¹⁶ V. nota precedente.

¹⁷ A favore A. Gioia, *Voce "Nato" (North Atlantic Treaty Organization)*, cit., pp. 3375 ss., per il quale "(...) pochi dubitano ormai della personalità giuridica internazionale della Nato". Di parere opposto, S. Forlati, *Diritto dei trattati e responsabilità internazionale*, Milano, 2005, p. 123, per la quale "Se una personalità distinta rispetto a quella degli Stati membri non è ormai contestata per organizzazioni quali le Nazioni Unite o la Comunità europea, non altrettanto può dirsi rispetto ad altre organizzazioni, che pure hanno competenza a concludere accordi internazionali (si pensi al caso della Nato o dell'Unione europea)".

¹⁸ Quanto alla Corte penale internazionale, sembrerebbe risolutiva la circostanza che la previsione *ex art.* 4 dello statuto – per la quale la Corte possiede personalità giuridica internazionale – non è stata fino ad ora contestata. Vale la pena aggiungere che sul piano concreto la Corte si è atteggiata in modo autonomo nella comunità internazionale ad esempio concludendo l'accordo di cooperazione con l'Unione europea.

¹⁹ V. le conclusioni dell'avvocato generale Tesauro relative alla sentenza Francia c. Commissione del 9 agosto 1994 (in *Raccolta* 1994, p. 3641), nelle quali, al fine di verificare la sussistenza di un accordo

disposizione, che è collegata al tema dell'imputazione degli accordi e alla conseguente responsabilità internazionale e legittimazione attiva a far valere illeciti internazionali, costituisce un indizio sul carattere vincolante che le parti hanno inteso attribuire agli accordi in questione.

Il secondo è di tipo formale e riguarda gli accordi conclusi mediante scambio di lettere²⁰. Quando utilizzata questa modalità di conclusione degli accordi, il breve carteggio è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale e, in tutti i casi, è espressamente indicato come "equivalente all'apposizione della firma"²¹ o come costituente uno "strumento giuridicamente vincolante"²². Si deve ritenere che tale precisazione costituisca un corollario prudenziale, che accompagna l'accordo concluso con lo scambio di lettere al fine di chiarirne la natura vincolante e che probabilmente le parti ritengono superfluo aggiungere negli accordi conclusi mediante firma di un documento scritto.

Ciò detto, alla luce di quanto affermato a proposito della natura degli accordi internazionali conclusi dall'Unione europea ai sensi dell'art. 24 TUE, si può ragionevolmente concludere che ci si trova di fronte ad un *corpus* di atti giuridicamente vincolanti.

§ 3. L'imputabilità degli accordi; la soggettività dell'Unione europea e l'applicazione del metodo utilizzato dalla Corte internazionale di giustizia nel *Reparation Case* del 1949

In sede di esame della prassi degli accordi *ex art. 24 TUE* sono emersi numerosi elementi dai quali concludere a favore della loro imputabilità all'Unione europea. Si segnalano gli elementi testuali presenti in diversi punti degli articolati, *in primis* l'indicazione, contenuta nel preambolo, per cui le parti sono l'Unione europea e il co-contraente. Oltre agli elementi testuali, vanno considerati anche quelli sostanziali, legati alla titolarità dell'intervento di politica estera e di sicurezza comune sui quali vertono gli accordi, cui dovrebbe corrispondere l'imputabilità degli stessi.

Va però precisato che la questione dell'imputabilità degli accordi non si risolve semplicemente richiamando questi elementi e valorizzandoli quali indicazioni probatorie della soggettività dell'Unione, che li concluderebbe per condurre la propria politica estera e di sicurezza comune. La dottrina contraria alla soggettività dell'Unione ha sostenuto che la procedura *ex art. 24* indica un *modus operandi* atto a concludere degli accordi che possono anche avere l'etichetta dell'Unione europea, ma che giuridicamente sono da attribuire agli Stati membri²³. In tal caso, gli elementi testuali emergenti dalla prassi sarebbero da leggere come indicazioni simboliche e non come prove di una soggettività internazionale. Allo stesso modo, parte della dottrina ritiene che il secondo pilastro sia ancora una forma, pur fortemente strutturata, di cooperazione internazionale tra gli Stati membri, con la conseguenza che diviene impossibile parlare di titolarità degli interventi di politica estera e di sicurezza comune per l'Unione europea.

La questione potrebbe quindi essere risolta partendo da una prospettiva diversa, che consideri gli accordi come il prodotto di una personalità che già esiste e che si basa sugli elementi che il diritto internazionale pone alla base della soggettività delle organizzazioni internazionali. A riguardo, si è più volte segnalato che il metodo corretto dal punto di vista del diritto internazionale e quindi largamente condiviso in dottrina²⁴ è quello seguito dalla Corte internazionale di giustizia nel *Reparation Case*, che, sebbene riguardante le Nazioni Unite, è estendibile ad ogni organizzazione internazionale. In proposito, vale la pena sottolineare che,

internazionale, fa riferimento, oltre che alla volontà di obbligarsi e allo *status* delle parti, all'eventuale previsione di sanzioni in caso di inadempimento.

²⁰ Art. 11 delle convenzioni del 1969 e del 1986 sul diritto dei trattati.

²¹ Così si esprimono le missive costituenti gli accordi conclusi con la Macedonia.

²² Così si esprimono le missive costituenti l'Accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e il governo dell'Indonesia sui compiti, lo *status*, i privilegi e le immunità della missione di vigilanza dell'Unione europea in Aceh (Indonesia) (missione di vigilanza in Aceh — AMM) e del suo personale (GU L 288, 29.10.2005), nonché le successive proroghe.

²³ Così J. Monar, *The European Union Foreign Affairs System after the Treaty of Amsterdam: A 'Strengthened' Capacity for External Action?*, cit., p. 427.

²⁴ G. Venturini, *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, cit., p. 492, ritiene che si tratti di una prospettiva d'indagine in linea con quella consueta del diritto internazionale.

almeno secondo autorevole dottrina, applicando i criteri del parere del 1949 l'Unione europea sarebbe già in possesso della personalità internazionale²⁵.

Prima di applicare all'Unione europea il metodo nel *Reparation Case*, va ricordato nuovamente che sulla sua personalità si è svolto – ed è ancora in corso – un dibattito, la cui evoluzione ha seguito le progressive modificazioni che negli anni sono state apportate al Trattato sull'Unione europea e che attualmente è sbilanciato verso le posizioni favorevoli a riconoscerne la soggettività²⁶. Questo sbilanciamento si è verificato con l'introduzione del *treaty-making power* nel secondo e terzo pilastro, a seguito del quale si sono arricchiti i termini di un dibattito che era limitato ad argomentazioni quali l'assenza di una norma sulla soggettività e il conseguente mancato riconoscimento della capacità di concludere accordi internazionali. Va quindi rinnovato l'intento di non cadere preda di tali argomentazioni, che fanno leva su norme che non hanno valore costitutivo, per fare invece riferimento ad un metodo che tenga debitamente conto dello stato del diritto internazionale su questa materia. La personalità di diritto internazionale è uno *status* giuridico valido *erga omnes*, che discende da norme del diritto internazionale generale, e in particolare dal principio di effettività, mentre l'eventuale norma contenuta in un trattato è valida soltanto tra le parti dello stesso, ha valore dichiarativo e non sortisce i propri effetti verso la generalità dei consociati della comunità internazionale. Allo stesso modo, il *treaty-making power* è una prerogativa che discende dal possesso dello *status* di persona di diritto internazionale, quindi si basa su una norma generale, e non su una norma di natura pattizia²⁷.

§ 4. (segue); la rilevazione del requisito soggettivo

Con riguardo all'elemento soggettivo della personalità, va precisato che questo è accertabile mediante la verifica della presenza di obiettivi precisi assegnati all'Unione europea dal trattato istitutivo e di una struttura che le consenta di operare in modo autonomo sulla scena internazionale per la loro realizzazione²⁸. In proposito, la dottrina favorevole alla personalità²⁹ ha

²⁵ A. Dashwood, *cit.*, p. 1040; R. Wessel, *The inside looking out: consistency and delimitation in EU external relations*, *cit.*, p. 1140; D. Mc Goldrick, *cit.*, p. 37.

²⁶ E. Cannizzaro, *Differenziazione ed unitarietà nell'azione esterna dell'Unione europea*, *cit.*, p. 768.

²⁷ Secondo U. Draetta, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, *cit.*, p. 129-130, infatti, “(...) tali disposizioni statutarie va attribuito valore solo nell'ambito della costituzione esterna dell'organizzazione internazionale, cioè nell'ambito dei suoi rapporti con gli Stati membri. In altre parole, con il prevedere espressamente nello statuto che una organizzazione possa stipulare determinati accordi internazionali, gli Stati membri espressamente estendono all'area dei rapporti internazionali la collaborazione che essi intendono instaurare con la costituzione dell'organizzazione, accettano le limitazioni di sovranità che dall'esercizio di tale facoltà da parte dell'organizzazione eventualmente derivino e si impegnano a rispettare gli accordi stessi. Va, però, sottolineato che tali previsioni statutarie non sono né necessarie, né sufficienti perché le organizzazioni internazionali possano stipulare accordi internazionali. Non sono necessarie, perché se una organizzazione si afferma in via di fatto come soggetto di diritto internazionale, questo implica di per sé tale capacità, nell'ambito, s'intende, delle funzioni che le sono affidate e nella misura in cui la stipula di tali accordi sia necessaria perché l'organizzazione possa svolgere le funzioni stesse. (...) Ma la previsione statutaria relativa alla capacità di concludere accordi internazionali non può nemmeno considerarsi sufficiente per consentire alle organizzazioni internazionali tale conclusione, atteso che la previsione statutaria suddetta resta *res alios acta* rispetto agli Stati terzi con i quali l'organizzazione internazionale intenda stipulare detti accordi”. Sul punto, v. anche C. Zanghì, *cit.*, p. 25 ss.; J. Klabbers, *An introduction to International Institutional Law*, *cit.*, p. 52 ss.; M. R. Allegri, *cit.*, p. 41 ss.. Ciò detto, l'eventuale presenza di una norma non è nemmeno irrilevante, potendo essere posta al servizio del principio di effettività; essa può infatti costituire un indizio della volontà degli Stati membri di rendere l'organizzazione talmente autonoma da poter esercitare concretamente le proprie competenze sul piano internazionale (A. Tizzano, *La personalità internazionale dell'Unione europea*, *cit.*, p. 390).

²⁸ N. Fernández Sola, *cit.*, p. 96 ha osservato che l'accertamento dovrebbe riguardare l'Unione europea dopo la conclusione del Trattato di Amsterdam, in quanto “La práctica de la Unión Europea tras el Tratado de Maastricht no demuestra claramente la existencia o inexistencia de tales capacidades y tiene un carácter ambiguo, confuso, que denota la falta de voluntad política frente a una necesidad jurídica”.

elaborato una lettura sistematica dei trattati europei dalla quale emergono indicazioni normative che depongono nel senso sia della presenza di obiettivi precisi ed identificati, sia di un'unitarietà ed autonomia che consentirebbero all'Unione europea di operare in modo autonomo sulla scena internazionale.

Così, è stato osservato che l'Unione europea si presenta come un *unicum*, caratterizzato dal fatto di essere fortemente organico e unitario, per quanto articolato in diverse componenti, ovvero la Comunità europea e le forme di cooperazione individuate dal secondo e dal terzo pilastro³⁰. Queste componenti concorrono alla realizzazione degli obiettivi generali dell'Unione e hanno, a loro volta, degli obiettivi specifici da raggiungere, secondo quanto previsto dal TCE per la Comunità europea e dal TUE per il secondo e terzo pilastro³¹. L'*unicum* ha delle sue finalità generali, che si potrebbero definire "di sistema", e che spaziano dalle materie tipiche del primo pilastro - progresso economico e sociale, occupazione, sviluppo equilibrato e sostenibile, coesione economica e sociale, unione economica e monetaria, cittadinanza - a quelle delle forme di cooperazione - affermazione sulla scena internazionale, politica di difesa comune, spazio di libertà, sicurezza e giustizia³². Esso ha inoltre dei propri principi ispiratori, che ne indirizzano l'azione³³, e delle norme finali uniche e riferibili all'Unione nel complesso³⁴, particolarmente rilevanti per la revisione dei trattati e per l'adesione dei nuovi Stati.

L'Unione ha inoltre un quadro istituzionale di riferimento attraverso il quale agisce³⁵. Questo è particolarmente importante, perché indica la presenza di una struttura che consente all'Unione di operare in modo autonomo sul piano internazionale, che l'art. 3 TUE riassume nell'espressione "quadro istituzionale unico", ma che, nel concreto, si esplicita non solo nella complessa struttura di cui al TCE e al TUE³⁶, ma anche negli organismi creati *ad hoc* per le esigenze di singole politiche³⁷ e nelle agenzie specializzate dell'Unione europea³⁸. A proposito della complessità e articolazione che caratterizzano l'organizzazione dell'Unione europea, non è superfluo ricordare quanto affermato in dottrina, per la quale "... bisogna ammettere che, nella misura in cui l'apparato di un'organizzazione è ridotto al minimo, è possibile nutrire dubbi circa la [sua] personalità"³⁹. Si aggiunga, infine, che sul piano testuale nel primo pilastro si rinvengono dei riferimenti all'Unione europea in quanto soggetto unitario. Innanzitutto all'art. 17 TCE, in base alla quale "È istituita una cittadinanza dell'Unione", e non della Comunità europea⁴⁰. In

²⁹ Dottrina alla quale appartengono, tra i vari autori, A. Tizzano, La personalità internazionale dell'Unione europea, cit., p. 394 ss; A. Von Bogdandy, cit., p. 905 ss; Neuwahl N., *Legal personality of the European Union – International and institutional aspects*, in V. Kronenberger (ed.), *The EU and the international legal order: discord or harmony?*, The Hague, 2001, p. 3 ss. (quest'ultima a. con un approccio in parte dubitativo).

³⁰ Recita, infatti, l'art. 1 TUE: "L'Unione è fondata sulle Comunità europee, integrate dalle politiche e forme di cooperazione instaurate dal presente trattato".

³¹ R. Wessel, *The inside looking out: consistency and delimitation in EU external relations*, cit., p. 1143 ss., osserva come soltanto la personalità internazionale dell'Unione possa giustificare l'attribuzione alla stessa degli obiettivi ex artt. 2 e 11 TUE.

³² Art. 2 TUE.

³³ Art. 6 TUE.

³⁴ Artt. 46 ss. TUE.

³⁵ Art. 3 TUE.

³⁶ Artt. 4 e 5 TUE per il riferimento al Consiglio europeo e il richiamo alle istituzioni comunitarie.

³⁷ Per fare un esempio aderente all'oggetto della presente ricerca, si vedano il Comitato politico e di sicurezza di cui all'art. 25 TUE e alla precedente Decisione del Consiglio 2001/78/PESC del 22 gennaio 2001 (GU L 27, 30.1.2001), il Comitato militare di cui alla Decisione del Consiglio 2001/79/PESC del 22 gennaio 2001 (GU L 27, 30.1.2001), e lo Stato Maggiore di cui alla Decisione del Consiglio 2001/80/PESC del 22 gennaio 2001 (GU L 27, 30.1.2001).

³⁸ Si pensi, ad esempio, all'azione comune 2004/551/PESC del Consiglio del 12 luglio 2004, relativa alla creazione dell'Agenzia europea per la difesa (GU L 245, 17.7.2004) o alla decisione del Consiglio 2002/187/GAI del 28 febbraio 2002, che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità (GU L 63, 6.3.2002).

³⁹ F. Capotorti, cit., p. 34.

⁴⁰ R. Wessel, *The inside looking out: consistency and delimitation in EU external relations*, cit., p. 1145 e 1167.

secondo luogo agli artt. 99 e 113, che prevedono un ruolo per il Consiglio europeo in “affari comunitari”⁴¹, e all’art. 301 TCE, che fa espresso riferimento all’Unione nel suo complesso⁴².

Sembrerebbe quindi che l’Unione europea sia un soggetto composito ma unitario, avente delle proprie finalità generali, la cui azione viene esercitata in modo coordinato attraverso il quadro istituzionale unico. Per cui, come è stato osservato, “sembra ragionevole concludere che ci si trova oramai di fronte a un unico soggetto internazionale”⁴³. Atteso che l’Unione appare essere un soggetto unitario, la sua autonomia rispetto agli Stati membri emergerebbe, sempre secondo la dottrina a favore della personalità, dalla lettura sistematica delle norme dei trattati. Infatti, gli Stati membri hanno istituito tra loro un’Unione⁴⁴, con proprie finalità⁴⁵ ed obiettivi⁴⁶, alla quale gli Stati terzi aventi i requisiti prescritti possono aderire⁴⁷. Con riguardo alle relazioni esterne, in particolare, è l’Unione a dover affermare la propria identità sulla scena internazionale⁴⁸, anche attraverso una sua politica estera e di sicurezza⁴⁹, ed è la sua azione a dover essere coerente sul piano esterno⁵⁰.

Le argomentazioni sull’unitarietà e l’autonomia elaborate dalla dottrina a favore della personalità dell’Unione europea mostrano un ente che, sul piano del requisito soggettivo, parrebbe soddisfare i requisiti prescritti dal parere della Corte internazionale di giustizia, in quanto emergerebbe un’attitudine dell’organizzazione ad operare in modo autonomo sul piano internazionale⁵¹, basata su obiettivi precisi e assegnati dagli Stati membri attraverso il trattato istitutivo, nonché sulla disponibilità di una struttura organizzativa adeguata. Ciò detto, perché sussista la personalità di diritto internazionale, è però necessario che l’elemento soggettivo si concretizzi in quello oggettivo, quindi che la pratica mostri un effettivo ed autonomo operare dell’Unione sul piano internazionale per il perseguimento dei propri obiettivi.

§ 5. (segue); la rilevazione del requisito oggettivo

In materia di concretizzazione dell’elemento soggettivo della personalità di diritto internazionale, la dottrina ha posto in evidenza alcune manifestazioni esterne particolarmente

⁴¹ “Il Consiglio, [...], elabora un progetto di indirizzi di massima per le politiche economiche (...), e ne riferisce le risultanze al Consiglio europeo [...]” (art. 99) e “La BCE trasmette al [...] nonché al Consiglio europeo, una relazione annuale sull’attività del SEBC e sulla politica monetaria dell’anno precedente e dell’anno in corso” (art. 113).

⁴² Si è già avuto modo di fare riferimento a tale articolo quando si sono viste le forme di interferenza del secondo pilastro nel primo (“Quando una posizione comune o un’azione comune adottata in virtù delle disposizioni del trattato sull’Unione europea [...]”).

⁴³ L’espressione è di G. Venturini, *Le relazioni esterne dell’Unione europea*, cit., p. 493. Sul punto, F. Martines, *Il ruolo dell’Unione europea e suo coordinamento con le Nazioni Unite e l’UEO*, cit., p. 381-2; A. Von Bogdandy, cit., p. 887 ss.

⁴⁴ Art. 1 TUE (“Con il presente trattato, le Alte Parti Contraenti istituiscono tra loro un’Unione Europea, in appresso denominata “Unione”).

⁴⁵ Artt. 1-3 TUE.

⁴⁶ Artt. 2, 3, 11 e 29 TUE.

⁴⁷ L’art. 49 TUE dispone infatti che “Ogni Stato europeo che rispetti i principi (...) può domandare di diventare membro dell’Unione. Esso trasmette la sua domanda al Consiglio, (...) che si pronuncia a maggioranza assoluta dei membri che lo compongono.”. A dire il vero, l’art. 49, che dovrebbe costituire elemento a favore della soggettività dell’Unione, contiene il “cavallo di Troia” di coloro che tendono a negare detta personalità, in quanto, come stabilito dal comma 2 dello stesso articolo, “Le condizioni per l’ammissione e gli adattamenti dei trattati su cui è fondata l’Unione, da essa determinati, formano l’oggetto di un accordo tra gli Stati membri e lo Stato richiedente. Tale accordo è sottoposto a ratifica da tutti gli Stati contraenti conformemente alle loro rispettive norme costituzionali.”. L’esclusione dell’Unione da questa parte della procedura in parte impoverisce (ma non esclude) il contributo dell’art. 49 TUE alla tesi per cui l’Unione è una persona di diritto internazionale.

⁴⁸ Art. 2 TUE.

⁴⁹ Art. 11 TUE.

⁵⁰ Art. 3 TUE.

⁵¹ F. Pocar, cit., p. 5 parla di “individualità distinta” dell’Unione europea.

rappresentative, ovvero l'esercizio del *treaty-making power*, l'avvio di stabili relazioni diplomatiche e la possibilità di essere vittima o di determinare un illecito internazionale⁵².

Trattasi di un elenco che non si deve considerare tassativo, ma solo largamente rappresentativo della soggettività internazionale di un ente. In tal senso, si segnala che la dottrina ha evidenziato anche altre manifestazioni esterne rappresentative della personalità di diritto internazionale. Tra queste, l'esercizio di poteri di amministrazione, sia pure temporanea, su altri territori, la partecipazione a procedimenti giudiziari internazionali, la richiesta di pareri ad organi consultivi internazionali e l'invio di corpi militari⁵³.

La rilevazione dell'elemento soggettivo della personalità dell'Unione europea verrà quindi basata sui tre elementi maggiormente rappresentativi primi indicati, anche se verranno tenuti in considerazione tutti gli elementi che, se occorsi nella pratica dell'azione dell'Unione europea, possono contribuire all'indagine in corso.

È infine bene segnalare sin da ora che nel caso dell'elemento relativo alla possibilità di essere vittima o di determinare un illecito internazionale – quindi sul tema della responsabilità internazionale – mancano casi di prassi riguardanti l'Unione europea, per cui l'argomento non potrà che essere trattato in via teorica.

§ 5.1 Gli accordi *ex art. 24 TUE* come concretizzazione della soggettività dell'Unione europea

Il concreto esercizio del *treaty-making power* da parte dell'ente di cui si vaglia la soggettività si apprezza a fronte di una prassi di accordi internazionali effettivamente conclusi. Nel caso dell'Unione europea, tale prassi è costituita dall'insieme degli accordi internazionali conclusi nei tre pilastri dell'Unione europea, quindi sulla base dell'art. 300 TCE⁵⁴ e dall'art. 24 e 38 TUE.

Sul concreto esercizio del *treaty-making power* nel primo pilastro non sembra di poter nutrire dei dubbi⁵⁵. La prassi è corposa e significativa, e la circostanza che la Comunità europea goda di personalità giuridica internazionale costituisce un dato indiscusso, anche grazie alla presenza dell'art. 281 TCE, che dichiara detta soggettività. Rinviano agli studi specifici dedicati a tale importante aspetto dell'attività esterna del primo pilastro, che non è oggetto di questa ricerca, si può serenamente affermare che L'Unione europea conclude autonomamente accordi internazionali nelle materie del primo pilastro.

Maggiori incertezze devono registrarsi con riguardo agli accordi conclusi nel secondo e nel terzo, in quanto, come più volte detto, non è certo se gli accordi rappresentino una manifestazione dell'effettivo ed autonomo operare dell'Unione europea sul piano internazionale. In proposito va però osservato che l'esame della prassi degli accordi *ex art. 24 TUE* e dei *memorandum* che li hanno anticipati ha posto in evidenza alcuni dati significativi a riguardo.

Quanto ai *memorandum* d'intesa conclusi dall'Unione europea, si rammenta che possono essere considerati delle forme embrionali di accordi di politica estera e di sicurezza comune e che una parte della dottrina li ha imputati all'Unione, come se, pur in mancanza della norma sul *treaty-making power*, possedesse la capacità di concludere accordi internazionali. Si tratta di una lettura della prassi dei *memorandum* non uniformemente condivisa⁵⁶, ma che mette in luce come una buona parte della dottrina⁵⁷ abbia visto in questi atti degli elementi di concretizzazione di uno *jus tractatus* che l'Unione possedeva in quanto persona di diritto internazionale, pur senza il supporto testuale di norme espresse contenute nei trattati.

⁵² U. Draetta, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, cit., p. 127 ss..

⁵³ C. Zanghì, cit., p. 31.

⁵⁴ Chiaramente in combinato con norme materiali quali, ad esempio, gli artt. 133 e 310 TCE.

⁵⁵ Per tutti, A. Tizzano, *La personalità internazionale dell'Unione europea*, cit., p. 377 ss.

⁵⁶ D. Lopandic, cit., p. 561 ss.; L. Daniele, cit., p. 803 ss..

⁵⁷ R. Wessel, *The inside looking out: consistency and delimitation in EU external relations*, cit., p. 1143, e, dello stesso autore, *The International Legal Status of the European Union*, cit., p. 127 sull'*agreement* "Relazioni tra UE e UEO". Sul *memorandum* per l'amministrazione di Mostar, F. Pagani, cit., p. 237-8. Sullo scambio di lettere tra l'Unione europea e la Norvegia, l'Austria, la Finlandia e la Svezia, J. Klabbers, *Presumptive Personality: The European Union in International Law*, cit., p. 250-1.

Venendo agli accordi conclusi *ex art.* 24, come già osservato nel capitolo precedente riguardano azioni di politica estera e di sicurezza comune condotte in modo autonomo dall'Unione europea, a ragione dell'opportunità dell'azione unitaria rispetto a quella condotta singolarmente dagli Stati membri. Si è infatti visto che le materie del secondo pilastro sono di competenza concorrente⁵⁸ e che l'azione dell'Unione è determinata dall'applicazione del principio di sussidiarietà richiamato dall'art. 2, p. 2, TUE. Si è quindi ritenuto che la conclusione di un accordo internazionale in un determinato ambito della politica estera e di sicurezza comune indichi che ci si trova di fronte ad una competenza che l'Unione gestisce in modo unitario per le cui necessità si deve fare ricorso all'assunzione di impegni sul piano internazionale. Sotto questo aspetto, quindi, gli accordi posseggono un forte legame con gli obiettivi che l'ente ha attribuiti in base al trattato istitutivo e che è chiamato a conseguire attraverso la propria azione.

La prassi riferisce inoltre di numerosi elementi, emergenti dalle decisioni di approvazione e dagli accordi, che riferiscono come l'Unione sia il soggetto che si impegna sul piano internazionale mediante la loro firma e che è quindi obbligato dalla rete di diritti ed obblighi contenuti negli articolati. Ci si riferisce a dati testuali e sostanziali.

Quanto ai primi, le decisioni di approvazione degli accordi contengono due formule di rito, secondo le quali l'accordo è approvato "a nome dell'Unione europea" e contiene altresì l'autorizzazione, conferita al Presidente del Consiglio dei ministri, "a designare la(le) persona(e) abilitata(e) a firmare l'accordo allo scopo di impegnare l'Unione europea". Si tratta di due disposizioni che in dottrina sono state ritenute chiare nella direzione di indicare il soggetto di diritto internazionale a cui imputare l'accordo per la parte europea, non lasciando intravedere la possibilità che ci si trovi di fronte ad accordi conclusi collettivamente dagli Stati membri, quanto piuttosto dall'Unione europea in quanto soggetto distinto dai propri Stati membri⁵⁹.

Chiaramente sono soprattutto gli accordi a fornire elementi indicativi a riguardo. Si rammenta che i preamboli indicano che le parti sono l'Unione europea ed il co-contraente coinvolto. Si tratta di un dato testuale, ma che riceve un supporto sostanziale da numerose disposizioni degli accordi, che indicano che i diritti e gli obblighi spettano – appunto – alle parti dell'accordo. Ciò detto, si deve ritenere che l'Unione europea sia titolare della rete di diritti ed obblighi in essi indicati⁶⁰. Queste disposizioni sono poi affiancate da altre nelle quali il soggetto indicato è espressamente l'Unione europea⁶¹, il che conferma che gli accordi la riguardano direttamente⁶².

⁵⁸ Sul carattere concorrente delle competenze del secondo pilastro, A. Von Bogdandy, *cit.*, p. 894; A. Mignolli, *cit.*, p. 989.

⁵⁹ Così B. Bonafé, *Il nuovo accordo «interpiliers» concluso dall'Unione europea con il Libano*, *cit.*, p. 409; S. Amadeo, *cit.*, Milano, 2005, p. 11 e 20, per il quale le due formule di approvazione, salvo ritenere che siano delle mere clausole di stile, indicano che l'accordo è imputabile all'Unione e non agli Stati membri; A. Lorusso, *cit.*, p. 88-89; infine, A. Mignolli, *cit.*, p. 1008, secondo la quale "Più chiaro di così il Consiglio non avrebbe potuto essere". Con un approccio pionieristico, A. Dashwood, *cit.*, 1041 aveva proprio affermato la prassi sarebbe stata risolutiva sul punto, soprattutto con riguardo ai negoziati, che avrebbero mostrato il soggetto a cui imputare gli accordi.

⁶⁰ In tale categoria rientrano le norme relative ad alcune fattispecie del diritto dei trattati che attengono alla vita dell'accordo, nelle quali è stabilito che le parti possano modificarlo e denunciarlo, nonché partecipare ai meccanismi di soluzione delle controversie connesse all'interpretazione o all'applicazione dello stesso. In tutti i casi, i soggetti che le disposizioni indicano come titolari delle azioni previste – ad esempio, la notifica, la denuncia, la conclusione di un'intesa scritta – sono le parti, quindi l'Unione europea e il co-contraente, senza che sia previsto un anche minimo ruolo per le cancellerie nazionali.

⁶¹ Così è, per esempio, per le norme sull'ambito di applicazione, che indicano che le norme si applicano espressamente alle forze dirette dall'Unione o alla missione "dell'Unione europea", a seconda che si tratti, rispettivamente, di operazioni militari o missioni civili. Si vogliono ricordare, per gli accordi conclusi con i sovrani, i doveri informativi cui è tenuto il capomissione e la libertà di comunicazione di cui gode la missione oppure, per passare agli accordi conclusi con gli Stati terzi, le disposizioni relative alla partecipazione dello Stato terzo, che si relaziona direttamente all'Unione nel fissare il proprio contributo.

⁶² Senza considerare le norme che, negli accordi conclusi con i terzi, sia *ad hoc*, sia per fissare il quadro di partecipazione, rinviano ad altri accordi conclusi ai sensi dell'art. 24, le cui formulazioni attribuiscono gli accordi richiamati all'Unione europea. È il caso del richiamo all'accordo concluso con lo

Sul piano sostanziale, gli accordi della politica di sicurezza indicano in modo del tutto evidente come il soggetto vincolato sia l'Unione europea. Poiché riguardano le missioni di pace, ovvero interventi da imputare all'Unione, non possono che contenere i diritti e gli obblighi che essa ha in capo al fine di attuare l'intervento oggetto dell'accordo. In tal senso, va ricordato quanto affermato a proposito della titolarità degli interventi avviati dall'Unione europea nell'ambito dei quali sono stati conclusi gli accordi internazionali. Si deve infatti ritenere che alla titolarità degli interventi debba quantomeno corrispondere l'imputabilità degli atti adottati al fine di attuarli, chiaramente compresi gli accordi internazionali.

Inoltre, diverse disposizioni offrono argomentazioni *a contrario*. Alcune indicazioni contenute negli accordi riferiscono di un ruolo differenziato degli Stati membri, che non sarebbero indicati come soggetti giuridicamente coinvolti dagli accordi, bensì come soggetti che operano a fianco dell'Unione europea. Si rammenta, ad esempio, il primo accordo concluso con l'Indonesia ai fini del quadro giuridico dell'AMM. A norma dell'art. 1, le espressioni "AMM" o "la missione" indicano "la missione di vigilanza in Aceh (...), istituita dall'Unione europea e dai Paesi contributori dell'ASEAN, conformemente al memorandum d'intesa tra il governo della Repubblica di Indonesia e il Movimento per l'Aceh libero (GAM), firmato a Helsinki il 15 agosto 2005 (...)". È chiaro, da quanto emerge dalla norma citata, che si sia inteso precisare che l'intervento è condiviso tra due organizzazioni internazionali, una delle quali è l'Unione europea che agisce in quanto organizzazione, e l'altra è l'ASEAN, la quale agirebbe come cornice di coordinamento di alcuni suoi Paesi membri. Si ricorda inoltre quanto detto sull'accordo concluso con la Corte penale internazionale. Il preambolo e l'art. 2 indicano che l'accordo non riguarda gli Stati membri dell'Unione, che sono invece tenuti a cooperare con la Corte penale internazionale sulla base dello statuto di Roma, di cui sono parte tutti gli Stati membri dell'Unione europea.

A questo si aggiunga una circostanza fondamentale. La prassi dell'art. 24 TUE indica che in nessun caso dopo la conclusione degli accordi sia dovuta intervenire la ratifica degli accordi da parte degli Stati membri⁶³. In altre parole, se gli accordi *ex art. 24 TUE* avessero coinvolto gli Stati membri e non l'Unione, si sarebbero dovute ottenere le relative ratifiche nel caso della conclusione di accordi in forma solenne. In tal senso, si segnala che la casistica degli accordi *ex art. 24 TUE* conclusi in forma solenne, che è oramai abbastanza nutrita⁶⁴, non ha ancora visto l'intervento delle ratifiche nazionali⁶⁵.

Stato ospitante per la fissazione dello *status* delle forze o della missione o all'eventuale avvenuta conclusione di un accordo sullo scambio delle informazioni classificate. Come si è detto, le disposizioni indicano come la parte cui imputare gli accordi sia l'Unione europea e nel fare ciò riconoscono che anche l'accordo concluso con gli Stati terzi sono da imputare all'Unione, avendo la stessa base giuridica.

⁶³ I. Govaere, J. Capiu, A. Vermeersch, *cit.*, p. 161; M. Cicconi, *Aspetti istituzionali delle relazioni tra Unione europea e Nazioni Unite*, *cit.*, p. 143 ss.; R. Gosalbo Bono, *cit.*, p. 356.

⁶⁴ Casistica che riguarda numerosi accordi internazionali. V. gli accordi relativi alla missione *Proxima* conclusi con Macedonia (GU L 16, 23.1.2004), Norvegia (GU L 354, 30.11.2004), Ucraina (GU L 354, 30.11.2004), Svizzera (GU L 354, 30.11.2004) e Turchia (GU L 354, 30.11.2004), l'accordo concluso con la Macedonia per l'operazione militare *Concordia* (GU L 82, 29.3.2003), quelli relativi alla partecipazione all'operazione *Althea* di Svizzera (GU L 20, 22.1.2005), Marocco (GU L 34, 8.2.2005), Albania (GU L 65, 11/3/2005), Nuova Zelanda (GU L 127, 20/5/2005), Cile (GU L 202, 3/8/2005) e Macedonia (GU L 188 dell'11.7.06 rettificato in L 203 del 26.7.2006) o ancora quello concluso con la Svizzera per la missione AMM (GU L 349, 31.12.2005). Proseguendo, v. gli accordi conclusi con la Georgia per la missione *Eujust Themis* (GU L 389, 30.12.2004) e sullo *status* del rappresentante speciale per il Caucaso meridionale e del suo gruppo di supporto (GU L 135, 23.5.2006), nonché l'accordo con la Russia sulla partecipazione all'*EUPM* (GU L 197, 5.8.2003). Ancora, v. gli accordi sullo scambio di informazioni classificate conclusi con Macedonia (GU L 94, 13.4.2005), Canada (GU L 362, 2.12.2004), Ucraina (GU L 172, 5.7.2005), Romania (GU L 118, 5.5.2005), Bulgaria (GU L 118, 5.5.2005), Bosnia (GU L 324, 27.10.2004), Croazia (GU L 116, 29.4.2006) e Islanda (GU L 184, 6.7.06). Infine, v. gli accordi relativi all'istituzione di un quadro per la partecipazione alle operazioni dell'Unione europea di gestione delle crisi conclusi con Canada (GU L 67, 14.3.2005), Ucraina (GU L 182, 13.7.2005), Romania (GU L 67, 14.3.2005), Bulgaria (GU L 46, 17.2.2005), Islanda (GU L 67, 14.3.2005), Canada (GU L 315, 1.12.2005) e, per chiudere questa lunga rassegna, Turchia (GU L 189, 12.7.06).

⁶⁵ Ci si limita a segnalare l'esempio dell'Italia; ad oggi non risulta ratificato alcun trattato che faccia riferimento ad un accordo internazionale concluso dall'Unione europea in base all'art. 24 TUE.

Analoghe considerazioni possono essere svolte a riguardo dagli accordi *interpillars* e degli accordi *ex art. 38 TUE*. Si è infatti avuto modo di osservare come, anche nel caso di questi accordi, alcuni dati testuali e sostanziali, molti dei quali del tutto simili a quelli già commentati a proposito degli accordi *ex art. 24*, indicano come siano da imputare all'Unione europea. A riguardo specifico degli accordi del terzo pilastro, nemmeno l'invocazione della clausola di esenzione *ex art. 24 TUE* nell'approvazione degli accordi della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale sembra modificare tale conclusione. La prassi ha infatti chiarito che la clausola è asservita all'esigenza di tutelare l'esigenza, imposta da alcuni ordinamenti interni degli Stati membri, che i Parlamenti vagolino gli atti internazionali vertenti sui diritti fondamentali. In tal senso, l'invocazione della clausola non è indicatore di mancanza di imputabilità degli accordi a favore dell'Unione, bensì meccanismo di flessibilità che consente agli Stati membri di garantire il rispetto delle procedure interne di conclusione degli accordi internazionali⁶⁶.

La prassi indica quindi che l'Unione europea sta esercitando autonomamente il *treaty-making power* nel secondo e nel terzo pilastro, oltre che nel primo. Ciò costituisce un dato importante, in quanto, sotto il profilo del concreto esercizio della capacità di concludere accordi internazionali, sembra che il requisito soggettivo sia confermato sul piano oggettivo. L'*art. 24 TUE*, per sua parte, può quindi essere concepito come una conferma implicita della personalità giuridica dell'Unione europea.

§ 5.2 Altri fattori di concretizzazione della soggettività internazionale emergenti dagli accordi

Con riguardo alle altre manifestazioni esterne rappresentative della soggettività internazionale, è bene sottolineare come la prassi dell'*art. 24 TUE*, oltre a rappresentare un elemento di concretizzazione della soggettività dell'Unione europea, aggiunga ulteriori ed interessanti elementi di valutazione.

Quanto all'avvio di stabili relazioni diplomatiche, sul piano generale la pratica è incoraggiante, sia sul fronte del diritto di legazione attivo, sia di quello passivo. Sulla rappresentanza presso soggetti terzi, va infatti ricordato che l'Unione è rappresentata, chiaramente su base convenzionale⁶⁷, presso numerosi Stati terzi e organizzazioni internazionali, sia con delegazioni della Commissione, sia con rappresentanze della Presidenza del Consiglio. Va poi segnalato che, di recente, numerosi comunicati stampa della Presidenza dell'Unione riferiscono di incontri bilaterali e multilaterali con soggetti terzi a cui partecipano figure denominate *EU ambassador*, a testimonianza di una progressiva affermazione di una rappresentazione unitaria dell'Unione sul piano delle relazioni internazionali. Sul versante della legazione passiva, invece, oramai sono numerosi i paesi, compresi gli Stati membri, che hanno accreditato delle missioni permanenti presso la Comunità, anche se va segnalato che da qualche tempo si sta facendo strada la prassi di accreditarle direttamente presso l'Unione europea⁶⁸.

Inoltre, sempre sul piano della rappresentanza esterna, vanno ricordati la Presidenza semestrale di turno, che esprime la voce unica dell'Unione europea sul piano internazionale per le questioni collegate a tutti i pilastri, l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza

⁶⁶ Così M. Cicconi, *Aspetti istituzionali delle relazioni tra Unione europea e Nazioni Unite*, cit., p. 143.

⁶⁷ U. Draetta, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, cit., p. 133, ricorda infatti che "In quanto soggetti di diritto internazionale, le organizzazioni internazionali possono intrattenere relazioni diplomatiche di carattere stabile e permanente con altri soggetti, anche se, a differenza di quanto avviene per gli Stati, tale possibilità non discende da una norma di diritto internazionale generale, ma è regolata su base convenzionale". Vedi anche B. Conforti, *La personalità internazionale delle Unioni di Stati*, cit., p. 15.

⁶⁸ A. Cebada Romero, cit., p. 292 parla di "derecho de legación pasiva" dell'Unione europea, aggiungendo che "Es sabido que este derecho es una de las manifestaciones de la personalidad internacional de las organizaciones internacionales". Vedi anche G. Venturini, *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, cit., p. 494; A. Dashwood, cit., p. 1040; A. Tizzano, *Note in tema di relazioni esterne dell'Unione europea*, cit., p. 466; infine, P. Mariani, A. Lorusso, cit., p. 27.

comune⁶⁹, a cui è affidato anche il compito di condurre il dialogo politico con i soggetti terzi all'Unione, e i rappresentanti speciali⁷⁰.

Proprio con riguardo a questi ultimi, va rammentato l'accordo concluso ai sensi dell'art. 24 TUE con la Georgia sullo *status* del Rappresentante speciale dell'Unione europea per il Caucaso meridionale e del suo gruppo di supporto⁷¹. Si è avuto modo di verificare come l'accordo in questione attribuisca al rappresentante speciale e al suo gruppo di supporto lo *status* equivalente a quello di una missione diplomatica ai sensi della convenzione di Vienna del 1961. Tale circostanza aveva indotto a porsi l'interrogativo se l'accordo concluso con la Georgia potesse rappresentare un atto convenzionale relativo alle relazioni diplomatiche tra l'Unione europea e lo Stato che ospita il rappresentante speciale, in armonia con il carattere convenzionale tipico delle relazioni diplomatiche intrattenute dalle organizzazioni internazionali. Quale conseguenza, si era presa in considerazione la figura del rappresentante speciale quale diplomatico di carriera dell'Unione europea, categoria attualmente non prevista dall'ordinamento dell'Unione⁷². A riguardo, si era concluso come i rappresentanti speciali rivestano effettivamente il ruolo di voce e volto dell'Unione in materie e in un'area ben precisa, a seconda del mandato che ricevono dal Consiglio dei ministri. Questo dato, unito alla circostanza che l'accordo con la Georgia operava un'assimilazione alle missioni diplomatiche portava a ritenere l'accordo stesso come espressione delle relazioni diplomatiche intercorrenti tra l'Unione europea ed uno Stato terzo. Questo costituisce un ulteriore elemento di concretizzazione del requisito soggettivo della personalità di diritto internazionale dell'Unione europea. L'accordo concluso con la Georgia, oltre a confermare quanto già evidente, ovvero che l'Unione intrattiene delle relazioni diplomatiche, offre una prova documentale, se così si può definire. Si può infatti ritenere che l'accordo appartenga agli atti convenzionali attraverso cui sono condotte le relazioni diplomatiche con la Georgia.

Quanto agli altri elementi di concretizzazione dell'elemento soggettivo della personalità, la prassi *ex art. 24 TUE* offre ulteriori elementi di valutazione, in particolare sull'esercizio di poteri di amministrazione temporanea su altri territori e di invio di corpi militari⁷³.

Si rammenta infatti che l'Unione ha condotto l'amministrazione della città di Mostar per due anni, dal 1994 al 1996, per la quale è stato concluso un *memorandum*, sul quale si è già avuto modo di soffermarsi. Independentemente dal dibattito sul valore giuridico e sull'imputabilità di tale atto, non si può non sottolineare come l'intervento sia stato condotto dall'Unione europea. I due amministratori europei che si sono susseguiti, *ex* sindaci rispettivamente di Brema e Valencia, erano stati nominati dal Consiglio dei ministri dell'Unione⁷⁴, come oggi accade coi capomissione degli interventi attualmente basati sull'art. 17 TUE. Inoltre l'amministrazione era stata sottoposta al controllo di gestione della Corte dei conti, come dimostra l'adozione della Relazione Speciale n. 2/96 sui conti dell'amministratore e sull'amministrazione di Mostar da parte dell'Unione europea. Quanto ai contributi esterni, lo svolgimento dell'amministrazione è avvenuto sulla base delle capacità a suo tempo disponibili. L'amministrazione era supportata da un'unità di polizia dell'UEO, in quel periodo *partner* dell'Unione per l'attuazione di interventi di gestione delle crisi, e si avvaleva dell'opera dell'*Unprofor*, che aveva ricevuto il compito di demilitarizzare l'area posta sotto amministrazione. Il quadro descritto rappresenta un intervento che sembra fare capo più all'Unione che ai suoi Stati membri.

La prassi di implementazione della politica di sicurezza e i numerosi accordi *ex art. 24 TUE* a tale fine conclusi mostrano infine come l'Unione europea abbia più volte inviato, negli ultimi 5 anni, dei corpi di truppa nei territori di Stati terzi. Si tratta di attività di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale che vengono intraprese in modo autonomo per i fini

⁶⁹ Art. 26 TUE.

⁷⁰ Art. 18, p. 5, TUE.

⁷¹ GU L 135, 23.5.2006.

⁷² Sulla possibilità che, in futuro, i diplomatici entreranno tra le figure in servizio presso l'Unione, in vista dell'entrata in vigore del Trattato-Costituzione e degli sviluppi relativi alla istituzione del corpo diplomatico europeo, si rinvia a E. Baroncini, *cit.*, p. 213 ss.

⁷³ C. Zanghì, *cit.*, p. 31.

⁷⁴ Decisioni del Consiglio dei ministri del 18 aprile 1994 e del 25 marzo 1996.

della politica estera e di sicurezza comune e avvalendosi del quadro istituzionale unico⁷⁵, come testimoniano gli sviluppi della politica di sicurezza. Queste missioni, che oggi compongono una prassi rispettabile nel campo della gestione delle crisi internazionali, sono percepite nella comunità internazionale come interventi di paternità dell'Unione europea⁷⁶ e rappresentano quindi un ulteriore elemento di concretizzazione dell'elemento soggettivo della personalità internazionale dell'Unione europea.

§ 5.3 L'elemento di concretizzazione relativo alla responsabilità internazionale

La verifica che l'Unione sia responsabile, in modo attivo e passivo, sul piano internazionale costituisce un ulteriore passo verso l'accertamento della concretizzazione del requisito soggettivo della personalità di diritto internazionale. La mancanza di prassi a riguardo rende però impossibile tale verifica, per cui il tema della responsabilità internazionale dell'Unione europea può essere affrontato più sul piano teorico e con riguardo ad altri elementi di valutazione.

È bene preliminarmente osservare che alcuni riferimenti si rinvencono nella giurisprudenza comunitaria, anche se vanno chiarite due circostanze fondamentali. La prima è che si tratta di indicazioni che coinvolgono la responsabilità internazionale della sola Comunità europea per violazione di un obbligo pattizio, quindi di una delle componenti dell'Unione europea. In secondo luogo, non costituiscono una denuncia di prassi, quanto piuttosto le posizioni della Corte e degli avvocati generali a riguardo di ipotetiche violazioni di accordi nei quali era coinvolta la Comunità europea, considerata *a priori* un soggetto di diritto internazionale. Tali posizioni hanno quindi quale punto di partenza la prospettiva legata agli effetti del possesso della personalità di diritto internazionale, e non quella dei presupposti in base ai quali verificarla⁷⁷.

Quanto invece agli accordi del secondo e terzo pilastro, gli unici elementi di valutazione del tema della responsabilità attengono ad alcune norme contenute negli articolati, la cui funzione è di regolare delle fattispecie legate alla responsabilità internazionale, senza che sia però seguita una loro applicazione nella pratica. Ci si riferisce a disposizioni riguardanti aspetti quali la

⁷⁵ Ci si riferisce *in primis* al Comitato politico e di sicurezza (art. 25 TUE), al Comitato militare e allo Stato Maggiore.

⁷⁶ Non si ha invece l'impressione che nella comunità internazionale tali missioni siano lette come interventi attuati dagli Stati membri collettivamente, come accade nel caso delle multiforze o dei contingenti multinazionali riuniti *ad hoc* per risolvere le crisi internazionali, come è nel caso della più recente prassi delle Nazioni Unite. Tant'è che nei comunicati stampa relativi all'avvio di missioni dell'Unione in avvicinamento a missioni concluse dalla stessa (si veda, ad esempio, il caso dell'EUPAT rispetto alla missione *Proxima* in Macedonia) si fa riferimento al "proseguimento dell'impegno dell'Unione europea nell'area balcanica" e non, ad esempio, all'impegno profuso dagli "Stati membri dell'Unione" o dagli "Stati agenti nel quadro dell'Unione". La terminologia è sicuramente un dato formale, ma a volte ha una portata che supera la forma e giunge alla sostanza. Si pensi, *a contrario*, alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza, che spesso e volutamente hanno autorizzato l'uso della forza da parte degli Stati membri delle Nazioni Unite anche nel quadro di organizzazioni regionali di cui fossero parte, e non direttamente dette organizzazioni, come forse sarebbe stato più opportuno, visto che queste sono state ritenute i "destinatari psicologici" delle autorizzazioni all'uso della forza.

⁷⁷ V. la nota sentenza del 9 agosto 1994, causa C-327/91, Repubblica francese c. Commissione (in *Raccolta* 1994, p. 3641), in cui la Corte ha chiaramente affermato che "solo la Comunità, la quale (...) ha personalità giuridica, è dotata della capacità di vincolarsi mediante la conclusione di accordi con uno Stato terzo o un'organizzazione internazionale" (punto 24) e per questo "Un'eventuale mancata esecuzione dell'accordo da parte della Commissione potrebbe implicare la responsabilità della Comunità sul piano internazionale" (punto 25). Ancora, nelle conclusioni presentate il 13 novembre 1997 dall'avvocato generale Tesouro nella causa C-53/96, *Hermès International/FHT Marketing Choice*, poi sfociata in sentenza il 16 giugno 1998 (in *Raccolta* 1998, p. 3603), si richiama l'interesse della Comunità europea a non veder impegnata la propria responsabilità internazionale a causa di violazioni commesse da uno o più Stati membri in ordine all'attuazione dell'accordo TRIPS (parr. 20 e 21). Analoghi riferimenti si trovano nelle conclusioni dell'avvocato generale Cosmas, presentate l'11 luglio 2000 nelle cause riunite C-300/98 (*Parfums Christian Dior SA c. Tuk Consultancy BV*) e C-392/98 (*Assco Gerüste GmbH e R.van Dijk c. Wilhelm Layher GmbH & Co KG e Layher BV*), nonché nelle conclusioni dell'avvocato generale Alber, presentate il 25 settembre 2003 nella causa C-233/02 (*Repubblica francese c. Commissione*).

soluzione delle controversie e la denuncia del trattato quale conseguenza dell'eventuale inadempienza del co-contrattante. Inoltre, con riguardo ai soli accordi della politica di sicurezza, alcune norme hanno ad oggetto la responsabilità per i danni provocati da attività svolte nel contesto della missione.

Quanto al primo gruppo di disposizioni, tutti gli accordi contengono norme relative alla soluzione delle controversie, che sono risolte per via diplomatica tra le parti, e alla facoltà generale di denuncia del trattato, quale atto espressivo della volontà di volersi svincolare dallo stesso. Si tratta di due fattispecie che possono conseguire ad un inadempimento del co-contrattante. Un adempimento non corretto dell'accordo, anche derivante da una particolare interpretazione dello stesso, può portare all'attivazione dei negoziati, ai quali partecipano i rappresentanti dell'Unione, tesi a risolvere la relativa nascente controversia. Allo stesso modo, la denuncia di un accordo può avvenire per reazione rispetto all'inadempimento della controparte. Su quest'ultimo punto va osservato che alcuni accordi⁷⁸ contengono una norma espressamente dedicata all'inadempienza. Questa prevede che "Qualora una delle parti non adempia agli obblighi che ad essa incombono ai sensi degli articoli precedenti, l'altra parte ha il diritto di denunciare il presente accordo con un preavviso di un mese", quindi con un termine temporale più breve rispetto a quello previsto dalla norma sulla facoltà generale di denuncia del trattato⁷⁹. Ciò detto, si deve comunque ritenere che ogni accordo possa essere denunciato a seguito di inadempienza. Sotto il profilo dell'inadempimento, quindi, gli accordi indicano che le parti sono i soggetti che esercitano le prerogative in essi previste e sono responsabili in modo attivo e passivo. Rammentando quanto previsto nei preamboli a proposito delle parti, sembra quindi che la responsabilità attiva e passiva per violazione degli accordi faccia capo all'Unione europea.

Quanto invece al particolare tipo di responsabilità che emerge dagli accordi della politica di sicurezza e che attengono ai danni provocati da attività svolte nel contesto della missione, la questione è leggermente differente. Innanzitutto è bene osservare che tali previsioni trovano ragione nel fatto che spesso questi interventi si inseriscono in contesti di crisi o disordine interno agli Stati ospitanti e che quindi è necessario dare una risposta giuridica, in termini di responsabilità, ai "concreti rischi del compimento di atti lesivi che tali operazioni naturalmente comportano"⁸⁰.

Nel particolare, gli accordi conclusi con gli Stati ospitanti le missioni prevedono che i danni provocati nello svolgimento di funzioni ufficiali a persone fisiche e giuridiche dello Stato ospitante non siano sottoposti ad alcuna responsabilità⁸¹. Beninteso, la disposizione non significa che l'Unione non sia responsabile per i danni provocati dalla missione di pace che ha avviato, ma che le attività dannose in sé non danno luogo a responsabilità. Nel caso, invece, di danni provocati da attività *off duty*, l'Unione europea non ritiene di doversi addossare alcuna forma di responsabilità, quindi i danni per i quali è accertata la responsabilità portano ad indennizzo da parte dello Stato interessato o del meccanismo di finanziamento dei costi comuni delle operazioni militari⁸². Sotto il punto di vista dell'individuazione del soggetto responsabile, le previsioni in esame non portano elementi di valutazione concreti. Nel caso delle attività ufficiali è infatti solo escluso che l'attività dannosa comporti responsabilità, senza alcun riferimento al soggetto potenzialmente responsabile. Nel caso, invece, delle attività non ufficiali l'Unione europea esclude *a priori* la propria responsabilità, lasciandola in capo allo Stato di appartenenza del

⁷⁸ Si tratta di quelli conclusi con gli Stati terzi contributori delle missioni di pace, sia *ad hoc*, sia nella forma del quadro di partecipazione.

⁷⁹ Il preavviso relativo facoltà generale di denuncia del trattato non è unico nei diversi accordi *ex art. 24 TUE*, ma copre un periodo compreso tra i 45 giorni ed i 6 mesi.

⁸⁰ L'espressione, utilizzata per analoghi interventi delle Nazioni Unite, è di S. Dorigo, *cit.*, p. 904.

⁸¹ V. l'art. 13 dell'accordo relativo all'operazione militare *Concordia* e l'art. 14 dell'accordo relativo alla missione di polizia *Proxima*; l'art. 13 dell'accordo relativo alla missione sullo stato di diritto *Eujust Themis*; l'art. 14 dell'accordo relativo alla missione di polizia *Eupol Kinshasa*; l'art. 16 dell'accordo sulla missione di osservazione *AMM*; infine, l'art. 15 dell'accordo col Gabon per l'operazione militare *EUFOR RD Congo*.

⁸² In effetti, le attività *off-duty* non attengono allo svolgimento della missione e devono quindi fare capo allo Stato interessato, in quanto in questi casi il soggetto che ha cagionato danno non ha agito come agente della missione dell'Unione europea.

soggetto che ha agito provocando danno. Si potrebbe osservare che le due disposizioni indicano indirettamente la possibilità che l'Unione sia responsabile sul piano internazionale, nel primo caso tacendo sulla sua irresponsabilità, nel secondo escludendola per le attività *off-duty*. Si tratta però di un dato testuale, peraltro implicito, sul quale non è opportuno soffermarsi ulteriormente.

Negli accordi conclusi con gli Stati contributori si ripete tale quadro di responsabilità. Nel caso di occorrenza di danni interni alla missione, cioè provocati da un membro del personale nei confronti di altro membro di diversa nazionalità o di cose appartenenti ad altri Stati che partecipano alla missione, l'Unione è esclusa da qualsiasi forma di responsabilità ed obbligo. Infatti, gli accordi conclusi con gli Stati terzi prevedono che lo Stato co-contrattante si impegni a rinunciare ad azioni nei confronti di un altro Stato partecipante alla missione qualora i danni a persone e cose siano causati nel corso di attività ufficiali dal personale della missione o risultino dall'uso di mezzi in uso alla stessa⁸³. Quindi, in analogia con quanto previsto negli accordi conclusi con gli Stati ospitanti, il margine di rischio che comporta lo svolgimento di una missione di pace esclude che determinati danni siano indennizzabili. Inoltre, nel caso in cui i danni siano provocati da comportamenti connotati da negligenza grave o da dolo lo Stato leso non è più impegnato a rinunciare ad azioni verso un altro Stato. In entrambi i casi, l'Unione è nuovamente esclusa da qualsiasi forma di responsabilità.

Ciò che emerge dalle norme considerate non porta univocamente a definire la responsabilità dell'Unione europea sul piano internazionale. Mentre le norme relative alla soluzione delle controversie relative agli accordi e sulla denuncia degli stessi sembrano deporre a favore della responsabilità dell'Unione in caso di inadempimento di norme pattizie, quelle sui danni provocati nel corso della missione lasciano dei margini di ambiguità. Esentando le attività ufficiali da qualsiasi forma di accertamento della responsabilità per danni, non si può affermare in modo definitivo che il soggetto titolare delle missioni, cioè l'Unione, sia responsabile sul piano internazionale per i danni recati a terzi. Non si può quindi non sottolineare come il regime della responsabilità per i danni provocati nel corso della missione, sebbene legittimo, contribuisca poco a definire la posizione dell'Unione sul piano della responsabilità internazionale.

Tale regime appare altresì inopportuno. L'Unione europea, in quanto soggetto titolare dell'intervento, avrebbe quantomeno potuto comunque assumersi un obbligo in ordine al pagamento dell'indennizzo quantomeno per i danni provocati a persone e cose dello Stato ospitante. In altre parole, senza assumersi la responsabilità per i comportamenti *off-duty*, l'Unione avrebbe potuto anticipare l'indennizzo, rivalendosi poi sullo Stato interessato. Non si sarebbe quindi posta in capo all'Unione la responsabilità per l'attività dannosa, ma solo un obbligo di provvedere all'indennizzo. Ciò sarebbe stato in linea, ad esempio, con la recente prassi delle Nazioni Unite, che tendono a rispondere del danno anche quando provocato *off-duty*, contando sulla successiva ripetizione della somma anticipata da parte dello Stato responsabile⁸⁴. Inoltre, avrebbe contribuito a definire il regime di responsabilità internazionale che riguarda l'Unione europea e migliorato la sua percezione in quanto soggetto titolare dell'intervento⁸⁵.

⁸³ Ciò in quanto le attività di carattere ufficiale sono sottoposte al margine di rischio che accompagna qualsiasi missione di pace e che le parti coinvolte accettano di addossarsi.

⁸⁴ È infatti possibile configurare una responsabilità degli Stati di invio del personale qualora l'evento che ha provocato il danno sia avvenuto in un momento in cui il comandante unico non era in grado di controllare l'operato delle persone. Sul punto, A. Di Blase, *Sulla responsabilità internazionale per attività dell'ONU*, cit., p. 250 ss.; più di recente, S. Dorigo, cit., p. 903 ss..

⁸⁵ È ben chiaro che questioni delicate quale quella in esame spesso subiscono l'influenza di variabili politiche, che non sempre conducono a soluzioni lineari sotto il profilo giuridico. Ad ogni modo, un timido passo verso una responsabilizzazione, in senso lato, dell'Unione rispetto alle attività *off-duty* è la previsione per cui nelle operazioni militari è possibile che, dopo che è stata accertata la responsabilità, il meccanismo di finanziamento dei costi comuni *Athena* intervenga considerando il danno un costo comune dell'operazione, la cui sopportazione spetta quindi a tutti gli Stati partecipanti alla missione, e eroghi l'indennizzo. Pur trattandosi di una forma di facilitazione per lo Stato considerato responsabile del danno, non si ritiene che tale previsione costituisca un passo efficace verso la totale responsabilizzazione dell'Unione rispetto agli effetti prodotti dalla missione di pace che ha istituito. In primo luogo perché *Athena* è un meccanismo di finanziamento che funziona solo per le operazioni militari, con la conseguenza che restano scoperte da tale possibilità le missioni civili, che costituiscono la maggioranza degli interventi

Chiudendo con gli accordi, si deve ritenere che le norme relative all'inadempimento, che pongono a capo dell'Unione la relativa responsabilità, indichino il soggetto cui imputare l'accordo e, di conseguenza, il responsabile di un'eventuale condotta illecita⁸⁶. In altre parole, nel caso in cui i danni prodotti da attività ufficiali fossero stati indennizzabili, si deve ritenere che il soggetto responsabile sarebbe stata l'Unione europea⁸⁷.

Passando al profilo teorico della responsabilità internazionale, la questione va affrontata considerando *a priori* la questione della personalità di diritto dell'Unione europea. Infatti, una volta definito se possa o meno considerarsi un soggetto di diritto internazionale, sarà possibile svolgere le conseguenti considerazioni in ordine alle questioni di responsabilità internazionale. A riguardo, diverse sono le combinazioni che si possono realizzare, a seconda che si intenda o meno l'Unione europea come soggetto di diritto internazionale. Infatti, o gli accordi *ex art. 24 TUE* sono conclusi dalla sola Unione o sono conclusi in modo compartecipato con gli Stati membri oppure sono conclusi dai soli Stati membri nel quadro della politica estera e di sicurezza comune.

Delle tre possibilità, si può già escludere quella relativa alla partecipazione compartecipata, che non è estranea al contesto europeo, ma che è rappresentata dagli accordi misti del primo pilastro, conclusi secondo una procedura che vede la copresenza della Comunità e degli Stati membri sin dalla fase dei negoziati e la firma contestuale degli stessi, a ragione della circostanza che il loro contenuto ricade in materie sia di competenza comunitaria, sia statale⁸⁸. Per i termini in cui è stato posto il dibattito sulla personalità dell'Unione e la relativa interpretazione del *treaty-making power* nel secondo pilastro, gli accordi possono infatti rientrare nella prima o nella terza delle combinazioni prospettate, quindi o sono conclusi *in toto* dall'Unione europea o sono conclusi dagli Stati membri all'interno del quadro giuridico offerto dal secondo pilastro.

Se si ritiene che gli accordi siano conclusi dalla sola Unione europea, quindi che la stessa abbia la personalità di diritto internazionale, la responsabilità per la violazione di un obbligo internazionale e la legittimazione attiva a far valere l'illecito subito⁸⁹ sono attribuite in via esclusiva alla stessa organizzazione internazionale⁹⁰. Gli Stati membri, infatti, sono terze parti

ad oggi avviati. In secondo luogo, limitandosi a considerare le operazioni militari, il meccanismo ha la funzione di raccogliere e gestire gli stanziamenti finanziari provenienti dagli Stati membri dell'Unione e dagli Stati terzi che partecipano alle missioni, con la conseguenza evidente che l'Unione europea non compie alcuno sforzo finanziario.

⁸⁶ E. Neframi, *International Responsibility of the European Community and of the Member States under Mixed Agreements*, in E. Cannizzaro (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague, 2002, p. 197; S. Amadeo, *cit.*, p. 11 per il quale dalla titolarità degli accordi dovrebbe discendere anche la responsabilità diretta in caso di inadempimento di quanto in essi previsto negli stessi; B. Bonafé, *Commento all'art. 24 TUE*, *cit.*, p. 100-101.

⁸⁷ Di tale orientamento è N. Ronzitti, *L'applicabilità del diritto internazionale umanitario*, in N. Ronzitti (a cura di), *Le forze di pace dell'Unione europea*, Roma, 2005, p. 190 ss..

⁸⁸ Sul fronte della responsabilità internazionale non viene seguito questo riparto rispettoso delle competenze di ciascun soggetto coinvolto, in quanto la Comunità europea e gli Stati membri in realtà sono un'unica parte contraente per le controparti in questi accordi. Ciò comporta una sorta di *joint liability* tra gli Stati e la Comunità, che non rappresenta un'imputazione congiunta dell'inadempimento, ma l'effetto dell'aver garantito congiuntamente ed in ragione di interessi comuni la corretta esecuzione del trattato di fronte ai soggetti terzi. Quanto alla legittimazione attiva, questa spetta, in linea di massima e salvo alcune eccezioni legate alla natura dell'accordo violato, a ciascuna delle parti in ragione della violazione dei diritti loro attribuiti dall'accordo. Sul punto, S. Nicolin, *Modalità di funzionamento e di attuazione degli accordi di diritto internazionale misti*, in L. Daniele (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, Milano, 2001, p. 207 ss.; S. Forlati, *cit.*, p. 123 ss..

⁸⁹ Anche con riguardo alla possibilità offerta dall'art. 60 della Convenzione di Vienna del 1969 di estinguere o sospendere, anche solo parzialmente, il trattato concluso e violato dalla controparte. V., ampiamente, S. Forlati, *cit.*, p. 132 ss; R. Pisillo Mazzeschi, *Risoluzione e sospensione dei trattati per inadempimento*, Milano, 1984.

⁹⁰ Come osserva A. Tanzi, *Introduzione al Diritto internazionale contemporaneo*, Padova, 2006, p. 396-7, "le organizzazioni internazionali intergovernative sono in linea di principio destinatarie delle stesse regole generali formatesi in materia [di responsabilità internazionale, n.d.r.] con riferimento agli Stati. Sarebbe una negazione della coerenza sistematica dell'ordinamento internazionale se venissero conferiti

rispetto all'accordo e formalmente non assumono alcun impegno, tanto che nel caso in cui il fatto venga commesso da uno Stato membro la responsabilità resta comunque dell'Unione, che ha assunto l'impegno formale sul piano esterno, così come agli stessi Stati membri non è consentito di agire sul piano della responsabilità o di esercitare la legittimazione attiva. Giova però aggiungere che sul fronte della violazione degli obblighi internazionali, quanto detto non investe il campo degli illeciti commessi dall'organizzazione con la partecipazione degli Stati membri⁹¹, nella particolare ipotesi che si intenda riconoscere una responsabilità a carico di detti Stati⁹².

Se si ritiene, invece, che gli accordi siano conclusi dagli Stati membri nel quadro giuridico offerto dal secondo pilastro dell'Unione, la prospettiva della responsabilità e della legittimazione attiva si ribalta completamente. Sul punto va chiarito che è ben possibile che gli Stati membri di un'organizzazione concludano cumulativamente accordi che poi risultano in qualche modo riferibili all'organizzazione di cui sono membri, in quanto si tratta di attività esterne svolte da organizzazioni internazionali senza personalità giuridica⁹³ che si concretano in fatti giuridici aventi rilevanza internazionale ma ad essa non imputabili. Questa ipotesi è quella che la dottrina contraria alla personalità dell'Unione europea utilizza per spiegare l'esercizio del *treaty-making power* nel secondo e terzo pilastro, sostenendo che l'Unione costituisce un centro di coordinamento dell'attività degli Stati membri e che, quindi, gli accordi *ex art. 24 TUE* siano da imputare ad essi.

Quanto alla responsabilità internazionale non sorgono particolari dubbi, dato che gli accordi sono imputabili agli Stati membri e che, quindi, gli stessi risponderanno delle violazioni provocate a danno delle controparti. È invece sul fronte della legittimazione attiva che possono verificarsi delle difficoltà, perché un eventuale ed isolato ricorso, da parte di uno degli Stati membri dell'organizzazione, alla possibilità offerta dall'art. 60 della Convenzione di Vienna del 1969 di estinguere o sospendere il trattato violato, potrebbe creare problemi di carattere sia interno, sia esterno. In particolare, sul piano interno una tale iniziativa potrebbe essere in contrasto con le regole interne dell'organizzazione, cosicché ciò che sarebbe lecito per il diritto dei trattati potrebbe non esserlo per le regole proprie dell'organizzazione, determinandosi un illecito nei confronti degli altri Stati membri. Sul piano esterno, invece, un'eventuale iniziativa isolata potrebbe scontrarsi con l'affidamento dei terzi, laddove questi potrebbero comprensibilmente pretendere di rapportarsi con gli Stati membri rappresentati collettivamente, eventualmente attraverso gli organi dell'ente che sono intervenuti nella stipulazione degli accordi,

diritti ed obblighi a soggetti internazionali, come le organizzazioni intergovernative, sottraendoli all'applicazione delle regole in base alle quali fare valere la violazione dei propri diritti ed essere chiamati a rispondere delle violazioni dei propri obblighi". Per U. Draetta, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, cit., p. 128 la responsabilità dell'organizzazione internazionale è l'effetto della validità *erga omnes* della soggettività internazionale, che è stabilita dal diritto internazionale generale, e non da quello pattizio.

⁹¹ Cfr. artt. 16 e 17 del progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti della Commissione del diritto internazionale, adottato in seconda lettura il 3 agosto 2001 e sostitutivo della versione del 1996, che riferiscono di diversi modi di partecipazione alla commissione dell'illecito. L'art. 16, infatti, intitolato "Aid or assistance in the commission of an internationally wrongful act" prevede che "A State which aids or assists another State in the commission of an internationally wrongful act by the latter is internationally responsible for doing so if: (a) That State does so with knowledge of the circumstances of the internationally wrongful act; and (b) The act would be internationally wrongful if committed by that State.", mentre l'art. 17, intitolato "Direction and control exercised over the commission of an internationally wrongful act" stabilisce che "A State which directs and controls another State in the commission of an internationally wrongful act by the latter is internationally responsible for that act if: (a) That State does so with knowledge of the circumstances of the internationally wrongful act; and (b) The act would be internationally wrongful if committed by that State.".

⁹² I citati artt. 16 e 17 prevedono, infatti, che le forme di responsabilità previste possano configurarsi solo a carico dei soggetti vincolati dall'obbligo, con la conseguenza che gli Stati membri sarebbero esclusi dall'ambito di applicazione della norma. Ciò detto, "queste disposizioni potrebbero non essere idonee ad essere applicate *sic et simpliciter* anche alle ipotesi in cui venga fatta valere la responsabilità indiretta degli Stati per attività imputate all'organizzazione" (così S. Forlati, cit., p. 133).

⁹³ J. Klabbers, *An introduction to International Institutional Law*, cit., pp. 42 ss..

in quanto quella collettiva è la forma attraverso cui gli Stati contraenti si sono rapportati con le controparti sin dalla fase di negoziazione dell'accordo⁹⁴.

Quanto detto fino ad ora chiaramente attiene alla responsabilità *in primis* del soggetto chiamato a rispondere delle violazioni del diritto internazionale, ovvero la cosiddetta responsabilità diretta. Il quadro descritto nulla preclude a riguardo dell'individuazione di un'eventuale e sussidiaria responsabilità degli Stati membri dell'organizzazione, cui non fanno riferimento gli accordi e che si configurerebbe qualora l'ente non fosse in grado di rispondere dell'illecito commesso. Su questa forma di responsabilità – detta responsabilità indiretta – la dottrina ha posto una certa attenzione⁹⁵, nella considerazione che è necessario tutelare l'affidamento del soggetto terzo all'organizzazione internazionale inadempiente, sia esso uno Stato o un'altra organizzazione internazionale. In tal senso, quindi, autorevole dottrina ha affermato che l'intervento sussidiario degli Stati membri dell'organizzazione configuri addirittura un dovere⁹⁶.

È importante però precisare che la responsabilità indiretta degli Stati membri dell'organizzazione, per quanto ammissibile, deve rimanere tale, quindi essere invocata solo qualora si sia fatta valere la responsabilità diretta dell'ente e questo non sia stato in grado di riparare all'illecito commesso. Si deve quindi condividere l'approccio adottato dall'avvocato generale Darmon nelle conclusioni sulla causa *MacLaine Watson & Co Ltd* contro Consiglio delle Comunità europee e Commissione delle Comunità europee, avente ad oggetto il risarcimento del danno derivante dagli atti e dalle omissioni della Comunità economica europea nell'ambito del Sesto accordo internazionale sullo stagno e della sua partecipazione al Consiglio internazionale dello stagno⁹⁷. Dette conclusioni, pubblicate contestualmente all'ordinanza di cancellazione dal ruolo⁹⁸, fanno cenno alla questione della responsabilità per inadempimento delle organizzazioni internazionali⁹⁹. Il punto di partenza è stato la verifica che il Consiglio internazionale dello stagno avesse la personalità di diritto internazionale, dedotta la quale aggiungeva che "l'impossibilità di imputare i comportamenti di un'organizzazione internazionale ad uno dei suoi membri discende dalla creazione di una distinta personalità giuridica, benché taluni sostengano che l'esistenza di quest'ultima può lasciare impregiudicato il principio della responsabilità per le obbligazioni della persona giuridica"¹⁰⁰. Per tale motivo, nel merito della causa, l'avvocato generale proponeva alla Corte di dichiarare irricevibile il mezzo relativo alla imputabilità delle obbligazioni del Consiglio internazionale dello stagno alla Comunità semplicemente in quanto membro dell'organizzazione. La responsabilità indiretta degli Stati – o dei soggetti che costruiscono un'organizzazione dotata di personalità internazionale – deve quindi essere chiamata in causa in via sussidiaria, quindi eccezionale e non a titolo di regola.

Per chiudere, un cenno è dovuto ai lavori attualmente in corso presso la Commissione di diritto internazionale in materia di responsabilità delle organizzazioni internazionali¹⁰¹. La

⁹⁴ Così S. Forlati, *cit.*, p. 135.

⁹⁵ V. il recente contributo di A. Geslin, *Reflexions sur la repartition de la responsabilité entre l'organisation internationale et ses états membres*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 2005, p. 539 ss..

⁹⁶ I. Brownlie, *The responsibility of States for the acts of international organizations*, in M. Ragazzi (ed.), *International Responsibility Today*, 2005, p. 359-362. Ciò vale ancor di più nel caso in cui l'ente persegua anche gli interessi degli Stati che ne fanno parte. Infatti, in base al brocardo *cuius commoda, eius incomoda*, chi trae profitto da un'attività deve anche sopportarne gli svantaggi. Così B. Conforti, *La personalità internazionale delle Unioni di Stati*, *cit.*, p. 20-1.

⁹⁷ In *Raccolta*, 1990, p. I-01797.

⁹⁸ Su tale aspetto, v. l'ordinanza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 10 maggio 1990, con cui è stata cancellata dal ruolo la causa. La cancellazione dal ruolo è avvenuta in ragione di una raggiunta composizione stragiudiziale della controversia, con conseguente rinuncia della *MacLaine Watson & Company Limited* al proprio ricorso.

⁹⁹ Punti 130 ss..

¹⁰⁰ Punto 137.

¹⁰¹ Se ne segnala la *webpage* (http://untreaty.un.org/ilc/summaries/9_11.htm), che viene costantemente aggiornata e nella quale si possono trovare i documenti riguardanti l'opera di codificazione

commissione ha per il momento esaminato i primi quattro rapporti del relatore speciale Gaja, giungendo ad adottare i primi 30 articoli del progetto di convenzione internazionale. L'orientamento che sta emergendo sembra favorevole a riconoscere *in primis* la responsabilità diretta delle organizzazioni internazionali dotate di personalità giuridica, cui devono essere imputati gli atti compiuti dai propri agenti¹⁰². Quanto alla responsabilità indiretta, nell'ultima sessione - la 58esima - la Commissione ha adottato il quarto rapporto del relatore speciale, nel quale è contenuta la norma relativa alla responsabilità di uno Stati membri di una organizzazione internazionale per illeciti internazionali compiuti dalla stessa organizzazione (art. 29 del progetto). In base a detta norma, "Except as provided in the preceding articles of this chapter, a State that is a member of an international organization is not responsible for an internationally wrongful act of that organization unless: (a) It has accepted with regard to the injured third party that it could be held responsible; or (b) It has led the injured third party to rely on its responsibility."¹⁰³. Lo stato dell'arte, passibile di ulteriori sviluppi, sembra quindi per il momento orientato a garantire la tutela dell'affidamento dei soggetti terzi, ma riconoscendo il carattere eccezionale della responsabilità degli Stati membri per gli illeciti commessi dalle organizzazioni internazionali.

§ 6. Il Consiglio dei ministri nella procedura *ex art. 24 TUE*: organo dell'Unione europea o strumento del coordinamento interstatale?

Il percorso fino ad ora seguito, che ricalca il metodo utilizzato dalla Corte internazionale di giustizia nel *Reparation Case* del 1949, ha permesso di porre in luce come l'Unione europea sia in possesso dei requisiti prescritti dal citato parere.

Come si è visto, risulta innanzitutto soddisfatto il requisito soggettivo della personalità; una parte significativa della dottrina ha posto in luce come l'Unione europea abbia propri fini da raggiungere, delle competenze ed una struttura che glielo consenta e che sia, quindi, potenzialmente in grado di agire autonomamente sul piano internazionale. Si tratta di una ricostruzione del requisito soggettivo ammissibile, che valorizza lo spirito che ha animato la conclusione dei trattati che hanno segnato il processo di integrazione europea e che appare giuridicamente corretta.

Sul piano della concretizzazione di tale capacità potenziale, si invece è volto lo sguardo alle principali manifestazioni concrete della soggettività. Chiaramente tale vaglio non ha compreso tutta la prassi delle relazioni esterne dell'Unione, ma solo il contributo degli accordi della politica estera e di sicurezza comune. Sotto il profilo dell'esercizio del *treaty-making power*, si è quindi visto come la prassi *ex art. 24 TUE* possa considerarsi una manifestazione della capacità di concludere accordi internazionali da parte dell'Unione europea. Analoghe considerazioni valgono per gli accordi del terzo pilastro, i quali, seppur presi in considerazione col fine di trarre elementi utili alla lettura della prassi degli accordi *ex art. 24*, hanno portato delle conferme rispetto alla sussistenza del requisito oggettivo della personalità. Atteso inoltre che appare indiscusso che l'Unione eserciti il *treaty-making power* nel primo pilastro attraverso l'azione della Comunità europea, si può concludere come, con riguardo alla conclusione degli accordi internazionali, il requisito soggettivo possa considerarsi concretizzato.

Quanto alla tenuta di relazioni diplomatiche, nel prendere atto che sia dimostrato che l'Unione le intrattiene con Stati ed organizzazioni internazionali, ci si è soffermati su un accordo di politica estera che aggiunge ulteriori conferme. L'accordo concluso con la Georgia al fine di stabilire lo *status* giuridico del Rappresentante speciale dell'Unione europea nel Caucaso meridionale sembra appartenere agli atti sui quali si basano le relazioni diplomatiche con questo Paese dell'ex URSS, che hanno natura convenzionale, analogamente a quanto accade con le

di questo e altri ambiti del diritto internazionale. Alcuni commenti sui lavori della Commissione a riguardo della responsabilità delle organizzazioni internazionali sono in A. Geslin, *cit.*, p. 539 ss.

¹⁰² 55a sessione della Commissione di diritto internazionale, con riguardo al *2nd Report* del relatore, datato 2 aprile 2004 (doc. A/CN.4/541).

¹⁰³ *Addendum al Fourth report on responsibility of international organizations*, 20 Aprile 2006 (doc. A/CN.4/564/Add.2).

relazioni che le organizzazioni internazionali intrattengono in via generale nell'ambito della comunità internazionale. Si era quindi concluso prendendo atto dell'esistenza di relazioni diplomatiche tra Unione europea e diversi Stati terzi.

La prassi degli accordi ha poi messo in luce come l'Unione abbia tenuto altri concreti comportamenti che, a parere della dottrina, rappresentano delle manifestazioni esterne di soggettività. Tali sono l'amministrazione europea della città di Mostar, svolta dal 1994 al 1996 e basata su un *memorandum* che si può ritenere costituisca una forma embrionale di accordo *ex art.* 24 TUE, e la significativa prassi prodotta negli ultimi cinque anni di implementazione della politica di sicurezza, che ha visto il lancio di numerose missioni di pace.

Quanto, infine, all'elemento fondamentale della responsabilità internazionale attiva e passiva, si è visto come la mancanza di prassi impedisca di verificare la sussistenza del requisito soggettivo della personalità in tale ambito. Ciò nonostante, alcune norme contenute negli accordi *ex art.* 24 indicano che l'Unione è il soggetto che può denunciare l'accordo per inadempimento del co-contrattante e come la stessa, qualora autrice dell'illecito, possa ricevere la notifica della denuncia dell'accordo. Questo significa che, qualora si verificasse nella pratica un inadempimento delle norme degli accordi, si potrebbe giungere a prendere atto di una prassi eloquente rispetto alla concretizzazione del requisito in materia di responsabilità internazionale. Se si rammenta che analoghe considerazioni possono essere svolte sugli accordi del terzo pilastro e che, per quanto riguarda gli accordi della Comunità europea, il profilo della responsabilità internazionale parrebbe soddisfatto¹⁰⁴, si può giungere ad affermare che l'Unione europea appare dotata della capacità di far valere un illecito internazionale o di rispondere sotto il profilo della responsabilità.

Inoltre, a parte le considerazioni svolte a riguardo dell'elemento oggettivo della personalità di diritto internazionale, il concreto ed autonomo atteggiarsi dell'Unione sul piano internazionale emerge anche dalla valutazione complessiva delle relazioni esterne. L'Unione europea nel complesso agisce per il raggiungimento dei propri obiettivi e si atteggia nella comunità internazionale in modo del tutto autonomo, tanto da essere figurata ed essere percepita come un ente con individualità distinta¹⁰⁵.

Atteso quindi che i requisiti richiesti dal percorso argomentativo seguito dalla Corte internazionale di giustizia nel *Reparation Case* appaiono soddisfatti¹⁰⁶, si può, in conclusione, affermare che l'Unione europea appare dotata della soggettività di diritto internazionale.

In proposito, quindi, la principale delle argomentazioni della dottrina contraria alla soggettività, secondo la quale il Consiglio dei ministri nella procedura *ex art.* 24 TUE agirebbe non come organo dell'Unione europea, bensì come strumento del coordinamento degli Stati membri nella conclusione di accordi internazionali nelle materie del secondo pilastro, appare sconsigliata. Nell'ambito della procedura per la conclusione degli accordi internazionali, il Consiglio non opera come strumento della cooperazione tra Stati, ma come istituzione dell'Unione, la quale è un centro autonomo di decisione e di imputazione di rapporti giuridici internazionali.

Ciò detto, il dibattito ancora oggi in corso sulla soggettività internazionale dell'Unione europea dovrebbe forse essere interpretato come riverbero di quella prudenza, che forse è una riluttanza, verso il riconoscimento di una personalità internazionale che, come affermato da autorevole dottrina, «c'è, ma non si dice!»¹⁰⁷.

¹⁰⁴ I richiami giurisprudenziali richiamati sono univoci in tal senso. La Comunità è persona di diritto internazionale e in quanto tale è ritenuta responsabile sul piano internazionale in forma attiva e passiva. Anzi, come si è visto, nel caso della conclusione degli accordi misti è considerata responsabile *in solido* con gli Stati membri, indipendentemente dal riparto delle competenze stabilito dai trattati (*joint liability*).

¹⁰⁵ Così F. Pocar, *cit.*, p. 5.

¹⁰⁶ Così, soprattutto con riguardo alla prassi degli accordi e diplomazia recente, N. Fernández Sola, *cit.*, p. 106.

¹⁰⁷ L'efficace espressione è di A. Tizzano, *La personalità internazionale dell'Unione europea*, *cit.*, p. 406.

Osservazioni conclusive

1. Nel presente lavoro si sono esaminati gli effetti dell'introduzione del *treaty-making power* nel secondo pilastro dell'Unione europea e della prassi che è seguita a partire dal 2001.

Si è preso preliminarmente atto di quali siano detti effetti. Innanzitutto l'introduzione degli accordi internazionali nel secondo pilastro non solo ha ampliato la capacità d'azione dell'Unione europea, ma ha anche posto la necessità di contestualizzarli, in quanto strumenti d'azione, nel quadro giuridico della politica estera e di sicurezza comune. In secondo luogo l'introduzione del *treaty-making power* ha determinato il rinnovamento del dibattito sulla soggettività dell'Unione europea, atteso che la conclusione degli accordi internazionali è una prerogativa dei soggetti di diritto internazionale.

Al fine di affrontare tali questioni, sono state gettate le basi teoriche della ricerca¹. Da una parte si è volto lo sguardo alla disciplina della politica estera e di sicurezza comune prima dell'introduzione del *treaty-making power*, per constatare come la codificazione dell'art. 24 abbia rappresentato un passo importante nell'ambito di un processo politico che sta caratterizzando l'evoluzione della disciplina del secondo pilastro. Si è inoltre preso atto che, in mancanza di una norma sugli accordi internazionali del secondo pilastro, l'Unione ha comunque concluso, con il fine soprattutto di intervenire nella crisi balcanica, degli accordi *sui generis* - i *memorandum d'intesa* -, che possono ben essere considerati delle forme embrionali di accordi *ex art. 24 TUE*.

D'altra parte si è prestata attenzione alla questione della soggettività internazionale delle organizzazioni internazionali, prendendo atto che il metodo descritto dal *Reparation case* del 1949 rappresenti il metodo più corretto per procedere al suo accertamento. Più in particolare, si è dato atto del dibattito dottrinale sulla personalità giuridica internazionale dell'Unione europea prima della codificazione dell'art. 24 TUE, verificandone un forte limite, consistente nell'essersi concentrato quasi esclusivamente sulla mancanza di norme di natura dichiarativa nel Trattato sull'Unione europea.

2. L'indagine sul *treaty-making power* nel secondo pilastro è stata innanzitutto avviata prendendo in considerazione l'art. 24 TUE². Ne sono stati posti in luce gli aspetti sostanziali e procedurali, con particolare attenzione per la clausola di esenzione contenuta nel comma 5. In particolare, si è avuto modo di verificare come la clausola sia stata interpretata dalla dottrina in modi differenti, a volte a favore, a volte contro la soggettività dell'Unione europea. Ci si è poi soffermati sulla portata dello strumento introdotto dall'art. 24 TUE. La norma sembra disegnare uno strumento di portata generale, il cui rango sembra del tutto analogo a quello degli strumenti classici del secondo pilastro, quali descritti dagli artt. 12 TUE ss..

Ci si è quindi soffermati sulle interpretazioni date dalla dottrina sul ruolo dell'art. 24 TUE nel dibattito sulla personalità giuridica internazionale dell'Unione europea. L'esito di tali ricognizioni ha fatto emergere i diversi orientamenti presenti in dottrina, tra i quali spicca una lettura sistematica dei trattati che incoraggia la visione dell'Unione europea in quanto soggetto in possesso di una piena soggettività.

Si è considerata la disciplina degli accordi internazionali della politica estera e di sicurezza comune nel Trattato-Costituzione, giungendo a constatare che l'entrata in vigore di detto trattato non modificherà significativamente l'attuale regime degli accordi *ex art. 24 TUE*.

Particolarmente ricca ed interessante si è inoltre rivelata la prassi applicativa dell'art. 24 TUE³. Gli accordi sono stati presi in esame distinguendoli in accordi della politica di sicurezza, il cui fine è regolare questioni giuridiche connesse alle missioni di pace dell'Unione europea, e accordi di politica estera. L'esame ha messo in luce che i primi sono accordi di carattere operativo e di rilevanza politica marginale, atteso il loro contenuto tecnico. Quanto agli accordi di

¹ Cap. I, § 3 e 4.

² Cap. II.

³ Cap. III.

politica estera, uno dei due fino ad ora conclusi – quello tra l’Unione europea e la Corte penale internazionale – è un accordo che non ha solo carattere operativo, in quanto presenta anche norme di contenuto politico, ma ha altresì una certa rilevanza politica, atteso che verte su un *affaire* delicato e rientra in una linea politica ben precisa e non del tutto condivisa nella comunità internazionale. Sono poi stati considerati gli accordi *interpillars*, che presentano la caratteristica di conseguire anche obiettivi della politica estera e di sicurezza comune. Il dato comune a tutti gli accordi presi in considerazione è la presenza di elementi che depongono a favore sia della titolarità dell’intervento per l’Unione europea, sia dell’imputabilità degli accordi alla stessa.

Cenno infine è dedicato agli accordi del terzo pilastro, al fine di sottolineare che, sebbene conclusi *ex artt.* 24 e 38 TUE, la loro base giuridica materiale è l’art. 38, mentre l’art. 24 viene richiamato a soli fini procedurali.

3. Il percorso di studio seguito ha posto in evidenza due elementi. Il primo è che l’introduzione degli accordi nel secondo pilastro ha determinato un arricchimento significativo della disciplina della politica estera e di sicurezza comune⁴. Trattasi infatti di uno strumento d’azione differente da quelli preesistenti, in quanto non si tratta di un atto unilaterale disciplinato dalla normativa europea, bensì di un atto bi/multilaterale regolato dal diritto internazionale. Questo significa che, se si escludono i *memorandum*, dall’entrata in vigore del Trattato di Amsterdam la capacità d’azione dell’Unione europea nella politica estera e di sicurezza comune ha compreso uno strumento che ne amplificato le potenzialità, la funzionalità e l’efficienza.

L’effetto di tale arricchimento è stato di rendere l’Unione europea un soggetto maggiormente visibile sul piano internazionale, in quanto ancor più percepibile come organizzazione internazionale che avvia azioni concrete. Ciò è evidente se si rammenta che gli accordi *ex art.* 24 TUE hanno contribuito a far decollare la politica di sicurezza. Si tratta infatti di una politica relativamente giovane, ma che può vantare una prassi di tutto rispetto in materia di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Alle missioni di pace avviate sono stati infatti affidati dei compiti delicati⁵, in teatri d’azione che non si limitano al continente europeo, ma giungono, per fare un esempio, al sud-est europeo. Si può quindi condividere l’affermazione dell’Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune, secondo cui “dopo la moneta unica, è in questo settore che l’Unione ha realizzato nell’ultimo quinquennio i progressi più rapidi e spettacolari”⁶.

Analoga valutazione può essere svolta per gli accordi di politica estera. Si è visto che i due accordi conclusi hanno avuto l’effetto di “spingere” l’azione dell’Unione su alcuni importanti settori della vita di relazioni internazionali e si è avuto modo di fare cenno ad alcuni accordi non conclusi - o non ancora conclusi - che riguardano “affari esteri” di notevole peso politico.

4. Contribuisce a tale maggiore visibilità un altro elemento emergente dalla prassi degli accordi *ex art.* 24 TUE. Si è visto, infatti, che questi contengono numerosi elementi che inducono a ritenere che le azioni intraprese dall’Unione debbano essere alla stessa imputate.

Così è per la competenza in materia di gestione delle crisi internazionali, che è una politica gestita in modo fortemente unitario dall’Unione europea. Lo dimostrerebbero non solo l’evoluzione giuridico-istituzionale della politica di sicurezza e la prassi delle missioni, bensì anche la rete di relazioni costruita con altre organizzazioni internazionali. L’Unione agisce infatti nel quadro del sistema di sicurezza collettivo descritto dalla Carta di San Francisco e ha stretto una *partnership* specifica con le Nazioni Unite, con la quale ha agito congiuntamente sul terreno⁷.

⁴ Cap. IV.

⁵ Ad esempio, si pensi alla delicatezza dei mandati delle due missioni dell’Unione oggi operanti in Bosnia – ovvero garantire l’attuazione degli Accordi di Dayton – o l’importanza dei compiti affidati alle due missioni civili oggi presenti presso l’Autorità palestinese, che dopo il disimpegno unilaterale di Israele ha assunto la difficile responsabilità di mantenere l’ordine pubblico nei territori.

⁶ Così J. Solana, *Prefazione* a N. Gnesotto (a cura di), *La politica di sicurezza e difesa dell’UE*, ISS, Parigi, 2004.

⁷ È il caso delle operazioni militari *Artemis* ed *Eufor RD Congo* in Congo, entrambe schierate a sostegno della *Monuc*.

Analogamente, l'Unione ha stretto una forte cooperazione con la Nato⁸ ed altre organizzazioni internazionali⁹.

Quanto agli unici due accordi di politica estera ad oggi conclusi, emerge, soprattutto con riguardo a quello di cooperazione con la Corte penale internazionale, che le linee di politica estera nelle quali si inscrivono sono da ricondurre all'Unione europea, che le gestisce in autonomia rispetto agli Stati membri.

Ciò detto, l'imputazione all'Unione europea delle azioni di politica estera e di sicurezza comune per le quali si è fatto ricorso agli accordi *ex art. 24 TUE* è, senza dubbio, un fattore incoraggiante la sua autonomia e maggiore visibilità.

5. Se numerosi elementi emergenti dalla prassi rammentano che l'Unione è un attore politico vivace, altri ci segnalano che è anche un attore globale. Ci si riferisce alle forme di interazione tra pilastri che sono emerse dagli accordi presi in esame.

Va osservato che la questione del coordinamento tra azioni originate nei diversi pilastri ai fini del conseguimento della coerenza dell'azione esterna rileva *in primis* per la dottrina e per gli operatori del diritto, chiamati a studiare e ad utilizzare sul piano professionale il diritto dell'Unione europea. Se, però, si considera la percezione che alcuni Stati terzi, le organizzazioni intergovernative (e non) e l'opinione pubblica hanno dell'azione condotta dall'Unione europea si ha modo di verificare come sia considerata di tipo globale¹⁰. Vale a dire, nella percezione esterna dell'Unione europea non si distingue nettamente tra le azioni avviate dalla Comunità europea da quelle del secondo o terzo pilastro. Chiaramente coloro che studiano o lavorano con il diritto dell'Unione europea comprendono le differenze esistenti, ad esempio, tra un programma di finanziamento gestito dalla Commissione europea e la nomina di un rappresentante speciale, nonché la necessità di coordinare queste due iniziative. Ma se ci si riferisce alla sola percezione esterna dell'Unione europea, questa è vista come un attore unico, che agisce attraverso strumenti tra loro differenti ma comunque attribuibili alla stessa fonte¹¹.

Anche questo elemento contribuisce ad una maggiore visibilità dell'Unione europea sulla scena internazionale. Sicuramente sul piano politico, in quanto l'Unione agisce avviando delle iniziative che poi vengono concretamente attuate¹². Ma anche sul piano giuridico, laddove riecheggiano nella descrizione dell'Unione in quanto soggetto unico ma composito i termini con cui la Corte internazionale di giustizia ha tratteggiato nel *Reparation case* il requisito soggettivo della personalità internazionale delle organizzazioni internazionali.

6. Venendo, quindi, al tema appena richiamato, il merito degli accordi è di fornire elementi decisivi nella ricostruzione del requisito oggettivo della personalità internazionale dell'Unione europea¹³. Come si è avuto modo di rilevare, l'Unione sembra soddisfare il requisito

⁸ Con la quale ha concluso gli accordi di *Berlin plus* e si è coordinata sul campo, anche con forme di avvicinamento tra missioni. È quanto è accaduto in Macedonia con l'operazione militare *Concordia*, che ha sostituito l'operazione *Allied Harmony*, oppure con *Althea*, operazione militare che ha proseguito i compiti della *Stabilization Force*.

⁹ È il caso della missione congiunta dell'Unione e dell'Asean in Indonesia (*AMM*) e dell'azione di sostegno ad *Amis II*, intervento di sostegno ad una missione dell'Unione Africana già operante in Darfur.

¹⁰ N. Chaban, O. Elgström, M. Holland, *The European Union: as others see it*, in *European Foreign Affairs Review*, 2006, p. 245 ss. In particolare, sulla percezione che l'opinione pubblica ha dell'Unione europea, si rinvia al volume di M. L. Maniscalco (a cura di), *Opinione pubblica, sicurezza e difesa europea*, Roma, 2004.

¹¹ Efficacemente, M. Cremona, *The Union as a global actor: rules, models and identity*, cit., p. 553 ss. ha considerato l'Unione europea nelle vesti di "Laboratory and model" di integrazione regionale, di "Market player", di "Rule generator" nelle relazioni estere, di "Stabilizer" delle situazioni di crisi (di vario genere), nonché di "Magnet and neighbour" rispetto al suo vicinato. Chiaramente si tratta di ruoli giocati attraverso competenze e strumenti diversi, ma che riconducono ad un unico soggetto agente.

¹² Sul dibattito relativo alle capacità e al ruolo dell'Unione europea nel sistema politico internazionale, Monteleone, cit., p. 27 ss..

¹³ Cap. V.

soggettivo della personalità consistente nell'astratta idoneità, sul piano statutario e organizzativo, ad agire autonomamente nella comunità internazionale.

Con l'esame degli accordi si è avuto modo di verificare che anche il requisito oggettivo, per il quale detta astratta idoneità si deve tradurre in comportamenti pratici, appare soddisfatto. Non solo, infatti, gli accordi rappresentano l'esercizio concreto del *treaty-making power*, ma hanno offerto all'indagine che si è condotta l'evidenza di altri comportamenti che costituiscono concretizzazione dell'elemento soggettivo, con particolare riguardo per l'invio di forze armate nel territorio di Stati terzi nell'ambito delle missioni delle pace e il mantenimento di relazioni diplomatiche, anche attraverso l'invio di rappresentanti speciali.

Sul piano del diritto si tratta di un dato rilevante. Lo *status* di soggetto di diritto internazionale sancisce la presenza dell'Unione europea nella comunità internazionale¹⁴ e aggiunge un'ulteriore qualità a quella, già vista, di attore politico internazionale. Anche con riguardo al tema della soggettività internazionale, si ha quindi un ritorno in termini di accresciuta visibilità dell'Unione come soggetto globale ed unitario, avente una sua identità.

7. Se così è, si deve quindi ritenere che gli accordi *ex art. 24* stiano contribuendo alla realizzazione dell'obiettivo, sancito dall'art. 2 TUE, di realizzare l'affermazione dell'identità dell'Unione europea sulla scena internazionale.

Come noto, l'art. 2 indica gli obiettivi generali - di ampio respiro - dell'Unione europea, la cui realizzazione è rimessa alle singole politiche di sua competenza. Tant'è che, con riguardo all'affermazione della sua identità sul piano internazionale, la norma pone come mezzo di realizzazione dell'obiettivo l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune.

L'indagine fino ad ora svolta ha messo in luce il ruolo degli accordi nella formazione e nell'attuazione della politica estera e di sicurezza comune. Ciò è avvenuto attraverso il contributo all'implementazione di singole politiche, come è accaduto con la politica di sicurezza, e di linee di politica estera, come invece nel caso del sostegno alla Corte penale internazionale. Inoltre, anche il ruolo giocato dagli accordi nell'accertamento della soggettività ha un peso rilevante rispetto all'obiettivo *ex art. 2 TUE*, atteso che l'affermazione sulla scena internazionale non può che beneficiare dall'appartenenza ufficiale, per così dire, alla comunità internazionale.

Si deve quindi concludere prendendo atto che, sebbene passata in sordina, l'introduzione dell'art. 24 TUE e il ricorso che è stato fatto della norma nell'ultimo quinquennio abbiano determinato degli effetti rilevanti non solo per il funzionamento della politica estera e di sicurezza comune e per l'accertamento della soggettività dell'Unione europea, bensì anche per la progressiva realizzazione dell'obiettivo di affermarne l'identità sulla scena internazionale.

¹⁴ Diversi soggetti di diritto internazionale – soprattutto Stati – hanno con i loro comportamenti dimostrato di intendere l'Unione come persona di diritto internazionale (Editorial comment, *The European Union. A new international actor*, in *Common Market Law Review*, 2001, p. 827).

Bibliografia

- Abraham E., *The sins and the savior: holding the United Nations accountable to international human rights standards for executive order detentions in its missions in Kosovo*, in *American University Law Review*, 2003, p. 1291 ss.
- Ahtisaari M., *Contributo* in N. Gnesotto (a cura di), *La politica di sicurezza e difesa dell'UE*, ISS, Parigi, 2004, p. 167
- Alemanno A., *Profili storici, istituzionali e normativi della politica europea di sicurezza e difesa*, in P. Mariani (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea*, Milano, 2005, p.185 ss.
- Allegri M. R., *Le organizzazioni internazionali. Strategie e strumenti della comunità internazionale*, Padova, 2002
- Amadeo S., *Unione europea e treaty-making power*, Milano, 2005
- Amato G., *La Convenzione europea. Primi approdi e dilemmi aperti*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 449 ss.
- Andreatta F., *Istituzioni per la pace. Teoria e pratica della sicurezza collettiva da Versailles alla ex Jugoslavia*, Bologna, 2000
- Aprile S. - Rufini G., *La cooperazione allo sviluppo e l'attività umanitaria: quale concetto di politica estera?*, in R. Balfour, R. Menotti (a cura di), *Verso un concetto di politica estera europea. Le sfide esterne e di sicurezza per la UE*, Roma, 2004, p. 53 ss.
- Archibugi D., *Il futuro delle Nazioni Unite*, Roma, 1995
- Auvret-Finck J., *Politique étrangère et de sécurité commune*, in *Europe Traité, Collections des Juris-Classeurs*, 2006, fasc. 2600, p. 1 ss.
- Bajec A., *Sulla scia di St. Malo: il cammino verso la PECSO dal 1998 al 2000*, in *La Comunità internazionale*, 2003, p. 451 ss.
- Balboni M., *Giustizia penale internazionale e rispetto dei principi dello Stato di diritto: il contributo dell'Unione europea*, in G. Gozzi, F. Martelli (a cura di), *Guerre e minoranze. Diritti delle minoranze, Conflitti interetnici e giustizia internazionale nella transizione alla democrazia dell'Europa Centro-Orientale*, Bologna, 2004
- Balfour R., *Dalle relazioni esterne ad una nuova Politica Estera Europea*, in R. Balfour, R. Menotti (a cura di), *Verso un concetto di politica estera europea. Le sfide esterne e di sicurezza per la UE*, Roma, 2004, p. 33 ss
- Balladore Pallieri G., *Scritti sulle organizzazioni internazionali*, Milano, 1961
- Baratta R., *Circolazione dei capitali e pagamenti*, in G. Strozzi (a cura di), *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, Torino, 2000, p. 235 ss.
- Baratta R., *Overlaps between European Community competence and European Union foreign policy activity*, in E. Cannizzaro (ed.), *The European Union as an actor in international relations*, The Hague-London-New York, 2002, p. 51 ss.
- Barbiero L., *Il Darfur e gli altri casi in trattazione alla Corte penale internazionale*, in *I diritti dell'uomo*, 2005, p. 68 ss
- Baroncini E., *Il ruolo di attore internazionale dell'Unione nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e gli strumenti per garantire unità, coerenza e incisività all'azione esterna europea*, in A. Zanobetti (a cura di), *La Costituzione europea. Una riflessione interdisciplinare*, Torino, 2005, p. 213 ss.
- Bartoloni M. E., *Commento all'art. 14 TUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 75 ss.
- Bellinzona C., *Quale futuro per la NATO? La proiezione dell'Alleanza in nuove aree di crisi: scenari per il Vertice di Istanbul*, in *La Comunità internazionale*, 2004, p. 225 ss.
- Bergamini E., *Commento all'art. 38 TUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 149.

- Bernhardt R., *Voice "Treaties"*, in *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. IV, 2000, p. 962
- Biancheri B., *Accordare il mondo. La diplomazia nell'età globale*, Bari, 1999, p. 87 ss.
- Biscop S., *Able and willing? Assessing the EU's capacity for military action*, in *European Foreign Affairs Review*, 2004, p. 509.
- Biscottini G., *Il diritto delle organizzazioni internazionali*, Padova, 1971
- Bonafè B., *Il nuovo accordo «interpiliers» concluso dall'Unione europea con il Libano*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2003, p. 407 ss.
- Bonafè B., *Commento all'art. 24 TUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 94 ss.
- Bothe M., *Peace-keeping*, in B. Simma (ed.), *The charter of the United Nations. A commentary*, II ed., Oxford, 2002, p. 648 ss.
- Bracke N., *Norway and Iceland: an adventure in the field of justice and home affairs*, in G. De Kerchove, A. Weyembergh (ed.), *Sécurité et justice: enjeu de la politique extérieure de l'Union européenne*, Bruxelles, 2003, p. 225 ss.
- Braud P.A., Grevi G., *The EU mission in Aceh: implementing peace*, Occasional Paper 61, ISS, Paris, 2005
- Brownlie I., *The U.N. Charter and the use of force 1945-1985*, in *The Current legal regulation of the use of force*, Dordrecht, 1986, p. 491 ss.
- Browlie I. (ed.), *Principles of Public International Law*, IV ed., 1990
- Brownlie I., *The responsibility of States for the acts of international organizations*, in M. Ragazzi (ed.), *International Responsibility Today*, 2005, p. 355 ss.
- Cagiati A., *L'Europa e i rapporti transatlantici*, in *Affari esteri*, 2004, p. 148 ss.
- Cannizzaro E., *Sull'attuazione di risoluzioni del Consiglio di sicurezza da parte di organizzazioni regionali*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 1993, p. 408 ss.
- Cannizzaro E., *La nuova dottrina strategica della NATO e gli interventi «fuori area»*, *Rivista di Diritto Internazionale*, 1999, p. 729 ss.
- Cannizzaro E., *Democrazia e sovranità nei rapporti fra Stati membri e Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2000, p. 253 ss.
- Cannizzaro E., *Le operazioni aeree della NATO contro la Repubblica federale di Jugoslavia e il diritto umanitario*, *Rivista di Diritto Internazionale*, 2001, p. 133 ss.
- Cannizzaro E., *La fusione dei "pilastri": politica estera e politiche materiali nel progetto di Costituzione europea*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 2003, p. 1068 ss.
- Cannizzaro E., *Differenziazione ed unitarietà nell'azione esterna dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2003, p. 764 ss.
- Cannizzaro E., *Sui rapporti fra Consiglio di sicurezza e Assemblea generale nel campo del mantenimento della pace*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 2004, p. 1066 ss.
- Capotorti F., *Corso di diritto internazionale*, Milano, 1995
- Carlevaris A., *Recenti sviluppi nella prassi degli 'status-of-forces agreements' per le operazioni di peace-keeping delle Nazioni Unite*, in *La Comunità internazionale*, 1998, p. 667 ss.
- Carreau D., *Droit International*, V ed., 1997
- Casolari F., *Le relazioni tra diritto internazionale e diritto dell'Unione europea alla luce della giurisprudenza comunitaria. Il recepimento del diritto internazionale dell'ordinamento giuridico dell'UE*, Tesi di dottorato, Bologna, 2006
- Cassese A., Gaeta P., Jones J. (ed.), *The Rome statute of the International Criminal Court: a commentary*, Oxford, 2002
- Cassese S., *Diritto internazionale*, Bologna, 2003
- Cebada Romero A., *La naturaleza jurídica de la Unión europea: una contribución al debate sobre su personalidad jurídica a la luz de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2003, p. 281 ss.
- Cellamare G., *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Torino, 1999
- Chaban N., Elgström O., Holland M., *The European Union: as others see it*, in *European Foreign Affairs Review*, 2006, p. 245 ss.

- Cicconi M., *Aspetti istituzionali delle relazioni tra Unione europea e Nazioni Unite*, in P. Mariani (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea*, Milano, 2005, p. 133 ss.
- Cicconi M., *I rapporti tra PESD e NATO*, in P. Mariani (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea*, Milano, 2005, p. 215 ss.
- Cicconi M., *Il ruolo dell'Unione europea nella gestione delle crisi: le operazioni della PESD*, in P. Mariani (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea*, Milano, 2005, p. 255 ss.
- Clementi M., *L'Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza e di difesa europea*, Bologna, 2004.
- Combacau J., *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies: résurrection au metamorphose?*, in R. Ben Achour, S. Langhmani (ed.), *Les nouveaux Aspects du droit international*, Pedone, 1994, p. 139 ss.
- Comelli M., *La NATO e l'Unione europea*, in *Affari esteri*, 2003, p. 388 ss.
- Comelli M., *Gli interventi dell'Unione europea e la cooperazione con la Nato*, in N. Ronzitti (a cura di), *Le forze di pace dell'Unione europea*, Roma, 2005, p. 137 ss.
- Conforti B., *L'azione del Consiglio di sicurezza per il mantenimento della pace*, in P. Picone (a cura di), *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, 1995, p. 1 ss.
- Conforti B., *Le Nazioni Unite*, VI ed., Padova, 2000.
- Conforti B., *Diritto internazionale*, VI ed., Napoli, 2002.
- Conforti B., *In tema di azioni del Consiglio di sicurezza a tutela della pace e della sicurezza*, in *Scritti di diritto internazionale*, Napoli, 2003, p. 261 ss.
- Conforti B., *La personalità internazionale delle Unioni di Stati*, in *Scritti di diritto internazionale*, Napoli, 2003, p. 3 ss.
- Conforti B., *Nazioni Unite, NATO e crisi del Kosovo*, in *Scritti di diritto internazionale*, Napoli, 2003, p. 293 ss.
- Conforti B., *Sulla registrazione degli accordi internazionali presso le Nazioni Unite*, in *Scritti di diritto internazionale*, Napoli, 2003, p. 159 ss.
- Cot J. P., Pellet A. (ed.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, II ed., Bruxelles, 1991.
- Cot J. P., *La Communauté européenne, l'Union européenne et l'Organisation des Nations Unies*, in B. Boutros-Ghali (ed.), *Boutros Boutros-Ghali amicorum discipulorumque liber: paix, développement, démocratie*, Bruxelles, 1998, p. 327.
- Cremona M., *The European Union as an International actor: The issues of Flexibility and Linkage*, in *European Foreign Affairs Review*, 1998.
- Cremona M., *The Draft Constitutional Treaty: External Relations and External Action*, in *Common Market Law Review*, 2003, p. 1347 ss.
- Cremona M., *The Union as a global actor: roles, models and identity*, in *Common Market Law Review*, 2004, p. 553 ss.
- Curtin D., *Cooperation and human rights protection: building the trellis and training the wine*, in *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, Milano, 1998, p. 227 ss.
- Curtin D., *The constitutional structure of the Union: A Europe of bits and pieces*, in *Common Market Law Review*, 1993, p. 17 ss.
- Daillier P., Pellet A., *Droit International Public*, VII ed., 2002.
- Daniele L., *Il ruolo dell'Unione dell'Europa Occidentale nel quadro della politica estera e di sicurezza comune*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1998, p. 797 ss.
- Dashwood A., *External relations provisions of the Amsterdam Treaty*, in *Common Market Law Review*, 1998, p. 1019 ss.
- Dehaussy J., *Les Traités*, in *Droit International, Collections des Juris-Classeurs*, 1958, fasc. 11, p. 1 ss.
- De Guttery A., *La nuova generazione delle United Nations peace-keeping operations: alcuni problemi*, in *Giano*, 1996, p. 133 ss.
- De Koster P., *Bref état de lieux sur les accords de coopération conclus sur la base de l'article 38 du traité UE*, in G. De Kerchove, A. Weyembergh (ed.), *Sécurité et justice: enjeu de la politique extérieure de l'Union européenne*, Bruxelles, 2003, p. 195 ss.

- De Witte B., *Simplification and Reorganization of the European Treaties*, in *Common Market Law Review*, 2002, p. 1255 ss.
- De Witte B., *The pillar structure and the nature of the European Union: greek temple or French Gothic Cathedral?*, in T. Heukels, N. Blokker, M. Brus (ed.), *The European Union after Amsterdam. A legal analysis*, The Hague, 1998, p. p.51 ss.
- Del Vecchio A., *Consiglio di sicurezza ed organizzazioni internazionali regionali nel mantenimento della pace*, in *La Comunità internazionale*, 1995, p. 228 ss.
- de Schoutheete P., *La cohérence par la defense. Un autre lecture de la PESD*, Chaillot paper 71, ISS, Paris, 2004
- Dempsey J., *Contributo in N. Gnesotto (a cura di), La politica di sicurezza e difesa dell'UE*, ISS, Parigi, 2004, p. 209
- Di Blase A., *Sulla responsabilità internazionale per attività dell'ONU*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 1974, p. 250 ss.
- Di Blase A., *The role of the Host State's Consent with regard to non-coercive actions by the United Nations*, in A. Cassese (ed.), *United Nations peacekeeping Force. Legal Essays*, Alphen aan den Rijn, 1978, p. 62
- Diez De Velasco M., *Instituciones de derecho internacional público*, XIV ed., 2004
- Di Serio A. R., *Gli sviluppi della politica estera e di sicurezza comune: da Maastricht alla conferenza intergovernativa*, in *Rivista di Diritto Europeo*, 1997, p. 79 ss.
- Domestici-Met M. J., *La Communauté et l'Union européenne face au défi yougoslave*, in *Revue du Marché Commun et de L'Union Européenne*, 1997, p. 261 ss.
- Dorigo S., *Imputazione e responsabilità internazionale per l'attività delle forze di peacekeeping delle Nazioni Unite*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 2002, p. 903 ss.
- Dougan M., *The Convention's Draft Constitutional Treaty: bringing Europe closer to its lawyers?*, in *European Law Review*, 2003, p. 763 ss.
- Draetta U., *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 1997
- Draetta U., Fumagalli Meraviglia M. (a cura di), *Il diritto delle organizzazioni internazionali. Parte speciale*, Milano, 2001
- Draetta U., *L'azione esterna nel Progetto di Costituzione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2004, p. 267 ss
- Dupuy P. M., *Sécurité collective et organisation de la paix*, in *Revue générale de Droit International Public*, 1993, p. 617 ss.
- Dupuy P. M., *Le développement du rôle du Conseil de sécurité. Peace-keeping and peace-making. Colloque de l'Académie de droit international de la Haye*, Nijhoff, Dordrecht, Londres, 1993
- Durante F., *Voce "Trattato"*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, 1992, p. 1367 ss.
- Durch W. J. (a cura di), *The evolution of UN Peace-Keeping. Case studies and comparative analysis*, New York, 1993
- Eboli V., *La stipulazione di accordi relativi alle PSO e ai SOFA*, in N. Ronzitti (a cura di), *Il diritto dei trattati nelle attività di interesse delle Forze armate*, Roma, p. 217
- Editorial comment, *The European Union. A new international actor*, in *Common Market Law Review*, 2001, p. 825 ss.
- Edwards G., *Common Foreign and Security Policy: Incrementalism in Action?*, in M. Koskenniemi (ed.), *International aspects of the European Union*, The Hague, 1998, p. 3 ss.
- Everling U., *Reflections on the structure of the EU*, in *Common Market Law Review*, 1992, p. 1061 ss.
- Faria F., *La gestion des crises en Afrique subsaharienne. Le rôle de l'Union européenne*, Occasional paper 55, ISS, Paris, 2004
- Fernández Sola N., *La subjectividad internacional de la Unión europea*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2002, p. 85 ss.
- Ferretti R., *Capacità operative e impiego delle Forze di pace*, in N. Ronzitti (a cura di), *Le forze di pace dell'Unione europea*, Roma, 2005, p. 81 ss.
- Fischer G., *L'article 42*, in J. P. Cot, A. Pellet (ed.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, II ed., Bruxelles 1991, p. 705 ss.

- Flaesch-Mougin C., Kasmi J., Lebullenger J., *Relations de la Communauté européenne avec les pays d'Amérique latine et d'Asie*, in *Europe Traité, Collections des Juris-Classeurs*, 2005, fasc. 2231, p. 1 ss.
- Focarelli C., *Integrazione europea e difesa comune*, in N. Ronzitti (a cura di), *Il diritto dei trattati nelle attività di interesse delle Forze armate*, Roma, p. 159 ss.
- Forlati S., *Diritto dei trattati e responsabilità internazionale*, Milano, 2005
- Fornari M., *Corte penale internazionale, Stati Uniti e impunity agreements*, in *La Comunità internazionale*, 2003, p. 241 ss.
- Frulli M., *Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite e l'uso della forza*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 2001, p. 347 ss.
- Frulli M., *Il ruolo (cessato) dell'Unione dell'Europa occidentale alla luce della Carta delle Nazioni Unite*, in F. Lattanzi, M. Spinedi (a cura di), *Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace nella prassi di fine XX secolo*, Napoli, 2004, p. 343 ss.
- Gaja G., *Aspetti giuridici della cooperazione europea nella politica estera*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 1976, p. 486 ss.;
- Garbagnati M. G., *Rispetto dei diritti umani ed esercizio delle competenze esterne dell'Unione europea*, in L. Daniele (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, Milano, 2001, p. 245 ss.
- Gargiulo P., *Peace-keeping: nuovi sviluppi o possibile declino?*, in *Giano*, 1996, p. 99 ss.
- Gattini A., *Status delle Forze armate nelle missioni di pace*, in S. Riondato (a cura di), *Diritto e Forze armate*, Padova, 2001, p. 165 ss.
- Gegout C., *Causes and consequences of the EU's military intervention in the Democratic Republic of Congo: A realist Explanation*, in *European Foreign Affairs Review*, 2005, p. 427 ss.
- Georgopoulos T., *What kind of treaty-making power for the EU? Constitutional problems related to the conclusion of the EU-US Agreements on Extradition and Mutual Legal Assistance*, in *European Law Review*, 2005, p. 190 ss.
- Geslin A., *Reflexions sur la repartition de la responsabilité entre l'organisation internationale et ses états membres*, in *Revue Générale de Droit International Public*, 2005, p. 539 ss.
- Gianniti L., *Il Rappresentante esterno*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, p. 400 ss.
- Giardina A., *La cooperazione al vertice in Europa: strutture, realizzazioni, controlli*, in *Tavole rotonde di diritto comunitario promosse da G. Biscottini*, Milano, 1980, p. 243 ss.
- Gioia A., *Lo status delle forze impegnate in operazioni di mantenimento della pace condotte sotto l'egida di organizzazioni internazionali con particolare riguardo alle Nazioni Unite*, in N. Ronzitti (a cura di), *Lo status delle Forze Armate italiane impegnate in operazioni fuori area condotte sotto l'egida di organizzazioni internazionali*, Roma, 1996, p. 5 ss.
- Gioia A., *The United Nations and regional organizations in the maintenance of peace and security*, in M. Bothe, N. Ronzitti, A. Rosas (ed.), *The OSCE in the maintenance of peace and security. Conflict prevention, crisis management and peaceful settlement of disputes*, The Hague-London-Boston, 1997, p. 191 ss.
- Gioia A., *Terrorismo internazionale, crimini di guerra e crimini contro l'umanità*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 2004, p. 5 ss.
- Gioia A., *Voce "Nato" (North Atlantic Treaty Organization)*, in S. Cassese (diretto da) *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, pp. 3375 ss.
- Giuliano M., Scovazzi T., Treves T., *Diritto internazionale*, Vol. I, Milano, 1991
- Giuliano M., Scovazzi T., Treves T., *Diritto internazionale*, Vol. II, Milano, 1983
- Glenny M., *The Kosovo question and regional stability*, in J. Batt (ed.), *The Western Balkans: moving on*, Chaillot paper 70, ISS, Paris, 2004, p. 87.
- Gnesotto N. (ed.), *EU Security and Defence Policy*, ISS, Paris, 2004.
- González Alonso L. N., *De las declaraciones a los hechos: las primeras operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2003, pp. 653 ss.
- Gosalbo Bono R., *Some reflections on the CFSP legal order*, in *Common Market Law Review*, 2006, p. 337 ss.

- Goulding M., *The evolution of United Nations Peacekeeping*, in *International Affairs*, 1993, p. 451 ss.
- Govaere I., Capiiau J., Vermeersch A., *In-between seats: the participation of the European Union in International Organizations*, in *European Foreign Affairs Review*, 2004, p. 155 ss.
- Gozi S., *Il futuro europeo dei Balcani*, in *Europa Europe*, 2000, n. 2, p. 28 ss.
- Gozi S., *Il governo dell'Europa*, Bologna, 2000, p. 145 ss.
- Grado V., *Il Consiglio di sicurezza e la crisi iugoslava*, in P. Picone (a cura di), *Interventi delle Nazioni Unite e diritto internazionale*, Padova, 1995, p. 149 ss.
- Grard L., *L'Union européenne, sujet de droit international*, in *Revue Générale de Droit International public*, 2006, p. 337 ss.
- Grassi S., *L'introduzione delle operazioni di peace-keeping nel Trattato di Amsterdam: profili giuridici ed implicazioni politiche*, in *La Comunità internazionale*, 1998, p. 295 ss.
- Hafner G., *The Amsterdam Treaty and the treaty-making power of the European Union. Some critical comments*, in *Liber Amicorum Professor Seidl-Hohenveldern in honour of his 80th birthday*, The Hague, 1998, p. 257 ss.
- Hänggi H., Tanner F., *Promoting security sector governance in the EU's neighbourhood*, Chaillot paper 80, ISS, Paris, 2005.
- Henkin L., Crawford Pugh R., Schachter O., Smit H., *International Law. Cases and materials*, III ed., 1993
- Higgins R., *The new United Nations and former Yugoslavia*, in *International Affairs*, 1993, p. 465 ss.
- Hill S. M., Malik S. P., *Peacekeeping and the United Nations*, Ashgate, 1996
- Hillion C., *Institutional aspects of the partnership between the European Union and the newly independent states of the former Soviet Union: case studies of Russia and Ukraine*, in *Common Market Law Review*, 2000, p. 1211 ss.
- Howorth J., *The European Union, Peace Operations and terrorism*, in T. Tardy (ed.), *Peace Operation after 11 September 2001*, London-NY, 2005, p. 80
- Huesa Vinaixa R., *Algunas consideraciones sobre el convenio de Viena de 1986 sobre tratados celebrados entre estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales*, in *Revista española de derecho internacional*, 1989, p. 43 ss.
- Iovane M., *La NATO, le organizzazioni regionali e le competenze del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite in tema di mantenimento della pace*, in *La Comunità internazionale*, 1998, p. 43 ss.
- Jannuzzi G., *Europa: politica estera e di sicurezza*, in *La Comunità internazionale*, 1987, p. 324 ss.
- Jannuzzi G., *La politica estera dell'Europa comunitaria*, in *La Comunità internazionale*, 1988, p. 192 ss.
- Jannuzzi G., *La Gran Alianza. Orígenes, transformaciones y futuro de la OTAN*, Buenos Aires, 2005
- Jean C., *Manuale di studi strategici*, Milano, 2004
- Jean C., *Manuale di geopolitica*, Bari, 2003
- Khol R., *Civil-Military Co-ordination in EU crisis management*, in A. Nowak (ed.), *Civilian crisis management: the EU way*, Chaillot paper 90, ISS, Paris 2006, p. 123
- Klabbers J., *The concept of treaty in international law*, The Hague - Boston, 1996
- Klabbers J., *Presumptive Personality: The European Union in International Law*, in M. Koskenniemi (ed.), *International aspects of the European Union*, The Hague, 1998, p. 231 ss.
- Klabbers J., *An introduction to International Institutional Law*, Cambridge, 2002
- Koskenniemi M., *International Law Aspects of the Common Foreign and Security Policy*, in M. Koskenniemi (ed.), *International aspects of the European Union*, The Hague, 1998, p. 27 ss.
- Koutrakos P., *Which Policy for which Europe? A lawyer's view of the role of the European Union within the new European security architecture*, Centre for European Research, University of Göteborg (www.cergu.gu.se/Koutrakos%20paper.doc)
- Kuzio T., *EU and Ukraine: a turning point in 2004?*, Occasional paper 47, ISS, Paris 2003

- Lagrange E., *Les opérations de maintien de la paix et le chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Paris, 1999
- Lang A., *La politica estera e di sicurezza comune nell'Addendum al progetto di revisione "Dublino II"*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1997, p. 251 ss.
- Lang A., *Risoluzioni del Consiglio di sicurezza, obblighi comunitari e politica estera dell'Unione europea*, in *Comunicazioni e studi*, 1997, p. 537 ss.
- Lauria F., *L'Unione europea. Origine, sviluppi, problemi attuali*, Torino, 1996.
- Leanza U., *Diritto internazionale ed interventi umanitari*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2000, p. 9 ss.
- Leanza U., *La mancata comunitarizzazione del secondo e del terzo pilastro dell'Unione europea nel Trattato di Amsterdam*, in *Diritto Comunitario e degli scambi internazionali*, 1999, p. 213 ss.
- Lehne S., *Has the 'Hour of Europe' come at last? The EU's strategy for the Balkans*, in Batt J. (ed.), *The Western Balkans: moving on*, Chaillot paper 70, ISS, Paris 2004
- Leita F., *Il ruolo attuale delle organizzazioni regionali per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale*, in S. Riondato (a cura di), *Diritto e Forze armate*, Padova, 2001, p. 151 ss.
- Lynch D., *Crisis In Moldova*, Newsletter n. 2, ISS, Paris, 2002
- Lynch D. (ed.), *EU-Russian Security dimension*, Occasional paper 46, ISS, Paris 2003
- Lynch D., *Why Georgia matters*, Chaillot paper 86, ISS, Paris, 2006
- Lipparini F., *Jugoslavia, insegnamenti e prospettive*, in *Giano*, 1996, p. 51 ss.
- Lipsius J., *La Conferenza intergovernativa del 1996*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1996, p. 121 ss.
- Lindstrom G., *On the ground: ESDP operations (2003-2004)*, in N. Gnesotto (ed.), *EU Security and Defence Policy*, ISS, Paris, 2004
- Lopandic D., *Les Mémoires d'entente: des instruments juridiques spécifiques de la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne*, in *Revue du Marché Commun et de L'Union Européenne*, 1995, p. 557 ss.
- Lorusso A., *Strumenti normativi dell'azione esterna nel secondo pilastro: atti interni e accordi internazionali*, in P. Mariani (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea*, Milano, 2005, p. 67 ss.
- Lucarelli S., *Natura, politica estera e identità politica dell'Unione europea: alla ricerca della quadratura del cerchio*, in R. Balfour, R. Menotti (a cura di), *Verso un concetto di politica estera europea. Le sfide esterne e di sicurezza per la UE*, Roma, 2004, p. 13 ss.
- Macleod I., Hendry I. D., Hyett S., *The external relations of the European Communities*, Oxford, 1996
- Maddalon P., *L'action extérieure de l'Union européenne*, in *Revue trimestrielle de Droit européen*, 2005, p. 493 ss.
- Maniscalco M. L. (a cura di), *Opinione pubblica, sicurezza e difesa europea*, Roma, 2004
- Marcelli F., *Peace-keeping: Nazioni Unite o Stati Uniti?*, in *Giano*, 1996, p. 136 ss.
- Marchesi A., *Il ruolo dell'OUA nella prevenzione e gestione dei conflitti e brevi cenni alla cooperazione con le Nazioni Unite*, in F. Lattanzi, M. Spinedi (a cura di), *Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace nella prassi di fine XX secolo*, Napoli, 2004, p. 33 ss.
- Marchisio S., *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, 2000
- Marchisio S., *Aspetti giuridici del partenariato euromediterraneo*, Milano, 2001
- Marchisio S., *La capacità globale dell'ONU per la pace*, in *La Comunità internazionale*, 2005, p. 3 ss.
- Mariani P., Lorusso A., *La personalità internazionale dell'Unione europea*, in P. Mariani (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea*, Milano, 2005, p. 21 ss.
- Marini L., *La politica estera e di sicurezza dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2002, p. 383 ss.

- Marquardt S., *The conclusion of international agreements under article 24 of the Treaty on European Union*, in V. Kronenberger (ed.), *The EU and the international legal order: discord or harmony?*, The Hague, 2001, p. 333 ss.
- Marquardt S., *La capacité de l'Union européenne de conclure des accords internationaux dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale*, in G. De Kerchove, A. Weyembergh (ed.), *Sécurité et justice: enjeu de la politique extérieure de l'Union européenne*, Bruxelles, 2003, p. 179 ss.
- Martinelli M., *Helping Transition: The EU Police Mission in the Democratic Republic of Congo (EUPOL Kinshasa) in the Framework of EU Policies in the Great Lakes*, in *European Foreign Affairs Review*, 2006, p. 379.
- Martines F., *La politica estera e di difesa*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, p. 397 ss.
- Martines F., *Il ruolo dell'Unione europea e suo coordinamento con le Nazioni Unite e l'UEO*, in F. Lattanzi, M. Spinedi (a cura di), *Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace nella prassi di fine XX secolo*, Napoli, 2004, p. 377 ss.
- Martino A., *L'Italia e la PESD*, in *La Comunità internazionale*, 2004, p. 195 ss.
- Mastrojeni G., *Il negoziato e la conclusione degli accordi internazionali*, Padova, 2000.
- Matarazzo R., *Le strutture istituzionali della Pesd*, in N. Ronzitti (a cura di), *Le forze di pace dell'Unione europea*, Roma, 2005, p. 21 ss.
- Matheson M. J., *United Nations Governance of Postconflict Societies*, in *American Journal of International Law*, 2001, p. 76 ss.
- Mc Goldrick D., *International relations law of the European Union*, 1997, London-New York.
- Mengozzi P., *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova, 2003.
- Merlinger M., Ostrauskaite R., *ESPD Police missions: meaning, context and operational challenges*, in *European Foreign Affairs Review*, 2005, p. 215 ss.
- Mignolli A., *Sul treaty-making power nel secondo e nel terzo pilastro dell'Unione europea*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 2001, p. 978 ss.
- Milas R., *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne: la volonté et l'engagement extérieur de l'UE*, in *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 2005, p. 273 ss.
- Minuti A., *ASEAN e mantenimento della pace nel quadro del sistema Nazioni Unite*, in F. Lattanzi, M. Spinedi (a cura di), *Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace nella prassi di fine XX secolo*, Napoli, 2004, p. 161 ss.
- Missiroli A., *Dopo il Kosovo: l'Europa che (ancora) non c'è*, in *Il Mulino*, 1999, p. 947 ss.
- Missiroli A., *Difesa atlantica, sicurezza europea: l'«iniziativa» britannica e il futuro della PESC*, in *Europa Europe*, 1999, n. 1-2, p. 85 ss.
- Missiroli A., *La NATO, l'Europa, i Balcani*, in *Europa Europe*, 1999, n. 3, p. 19 ss.
- Missiroli A., *CFSP, defence and flexibility*, ISS-WEU, Paris, 2000.
- Missiroli A., *La politica estera e di sicurezza comune fra NATO e Unione europea*, in S. Guerrieri, A. Manzella, F. Sdogati (a cura di), *Dall'Europa a quindici alla grande Europa. La sfida istituzionale*, Fondazione Istituto Gramsci, Bologna, 2001, p. 393 ss.
- Missiroli A., *Paying for EU crisis management*, Newsletter n. 2, ISS, Paris, 2002.
- Missiroli A., *Più euro per la sicurezza europea*, in *Il Mulino*, 2003, p. 531 ss.
- Missiroli A., *Euros for ESDP: financing EU operations*, Occasional paper 45, ISS, Paris, 2003.
- Missiroli A., *The European Union: just a regional peacekeeper?*, in *European Foreign Affairs Review*, 2003, p. 493 ss.
- Missiroli A., *Gli strumenti della politica di difesa dell'UE*, intervento al Convegno *Verso una nuova politica estera e di difesa europea: nuovi strumenti e nuove prospettive nei rapporti con la NATO e con l'ONU*, Università di Bologna, 29 novembre 2004.
- Missiroli A., *Money Matters: Financing EU Crisis Management*, in A. Deighton (ed.), *Securing Europe? Implementing the European Security Strategy*, Zurich, 2006.
- Mitsilegas V., *The new EU-USA cooperation on extradition, mutual legal assistance and the exchange of police data*, in *European Foreign Affairs Review*, 2003, p. 515.

- Molignoni M. L., *Assistenza e monitoraggio delle elezioni da parte dell'Unione europea*, in *L'Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione* - Atti del convegno di Milano del 15-17 febbraio 2001, Milano, 2002, p. 621 ss.
- Monaco R., *L'autonomia normativa degli enti internazionali*, in *Studi Perassi*, II, 1957, p. 135 ss..
- Monar J., *The European Union Foreign Affairs System after the Treaty of Amsterdam: A 'Strengthened' Capacity for External Action?*, in *European Foreign Affairs Review*, 1997, p. 413 ss.
- Monar J., *Mostar: three lessons for the European Union*, in *European Foreign Affairs Review*, 1997, p. 1 ss.
- Monar J., *The EU as an international actor in the domain of Justice and Home affairs*, in *European Foreign Affairs Review*, 2004, p. 395 ss.
- Monteleone C., *Le relazioni transatlantiche e la sicurezza internazionale*, Milano, 2003
- Monti L., *L'Unione europea e la lotta al terrorismo*, in *Affari esteri*, 2004, p. 600 ss.
- Mori P., *Gli accordi di esenzione ex art. 98 dello Statuto della Corte penale internazionale*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, p. 1000 ss.
- Morviducci C., *La PECSO: verso una politica di difesa europea?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, p. 1130 ss.
- Morviducci C., *Politica estera e di sicurezza comune*, in *Digesto delle Discipline pubblicistiche*, Torino, 2000, pp. 416 ss.
- Nascimbene B., *Il Trattato di Nizza e l'allargamento della UE*, in *Corriere giuridico*, n. 1/2001, p. 5
- Neframi E., *International Responsibility of the European Community and of the Member States under Mixed Agreements*, in E. Cannizzaro (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague, 2002, p. 193 ss.
- Neri Gualdesi M., *La costruzione della politica di sicurezza e difesa comune*, in *Europa Europe*, 2001, n. 1, p. 135 ss.
- Neuwahl N., *Legal personality of the European Union – International and institutional aspects*, in V. Kronenberger (ed.), *The EU and the international legal order: discord or harmony?*, The Hague, 2001, p. 3 ss.
- Nicolin S., *Modalità di funzionamento e di attuazione degli accordi di diritto internazionale misti*, in L. Daniele (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, Milano, 2001, p. 177 ss.
- Nigro R., *Corte penale internazionale e accordi bilaterali diretti a precludere agli Stati parti la consegna di presunti criminali*, *La Comunità internazionale*, 2003, p. 619 ss.
- Nivet B., *Security by proxy? The EU and (sub-)regional organizations: the case of ECOWAS*, Occasional paper 63, ISS, Paris, 2006
- Nkundabagenzi F., Pailhe C., Peclow V., *L'union européenne et la prévention des conflits. Concepts et instruments d'un nouvel acteur*, Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), Bruxelles, 2002
- Novi C., *Le novità del Trattato di Amsterdam in tema di politica estera e di sicurezza comune*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1998, p. 433 ss.
- Novi C., *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, Padova, 2005
- Nowak A., *L'Union en action: la mission de police en Bosnie*, Occasional paper 42, ISS, Paris, 2003
- Nowak A., *Civilian crisis management within ESPD*, in A. Nowak (ed.), *Civilian crisis management: the EU way*, Chaillot paper 90, ISS, Paris, 2006, p. 29.
- Odoni M., *La partecipazione della NATO ad azioni per il mantenimento della pace realizzate "under the authority" del Consiglio di sicurezza*, in F. Lattanzi, M. Spinedi (a cura di), *Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace nella prassi di fine XX secolo*, Napoli, 2004, p. 293 ss.
- Ortega M. (ed.), *The European Union and the United Nations. Partners in effective multilateralism*, Chaillot paper 78, ISS, Paris, 2005
- Pagani F., *L'Administration de Mostar par l'Union européenne*, in *Annuaire français de droit international*, 1996, p. 234 ss.

- Parisi N., *Conferenze al vertice e Consiglio Europeo: un tentativo di sistemazione giuridica*, in *Rivista di Diritto europeo*, 1977, p. 22 ss.
- Peers E., *EU Justice and home affairs law*, Longman, 2000
- Pezzani M., *Nuovi strumenti per la partnership transatlantica*, intervento al Convegno *Verso una nuova politica estera e di difesa europea: nuovi strumenti e nuove prospettive nei rapporti con la NATO e con l'ONU*, Università di Bologna, 29 novembre 2004.
- Picchio Forlati L., *La politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea tra Carta delle Nazioni Unite e impegni NATO*, in S. Riondato (a cura di), *Diritto e Forze armate*, Padova, 2001, p. 139 ss.
- Picone P., *L'applicazione in via provvisoria degli accordi internazionali*, Napoli, 1973
- Picone P., *Il peace-keeping nel mondo attuale: tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 1996, p. 5 ss.
- Picone P., *Le autorizzazioni all'uso della forza tra sistema delle Nazioni Unite e diritto internazionale generale*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 2005, p. 5 ss.
- Pierucci A., *La Conferenza del 1996: riforma dei trattati o riforma dell'Unione*, in *Rivista di Diritto Pubblico Comunitario*, 1995, p. 415 ss.
- Pietrobon A., *Il sinallagma negli accordi internazionali*, Padova, 1999
- Pisillo Mazzeschi R., *Risoluzione e sospensione dei trattati per inadempimento*, Milano, 1984
- Piva P., *La politica commerciale comune*, in G. Strozzi (a cura di), *Diritto dell'Unione europea. Parte speciale*, Torino, 2000, p. 371 ss.
- Pocar F., *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Milano, 2000
- Pons Rafols X., *La Unión europea ante la Corte penal internacional*, in *Revista de derecho comunitario europeo*, 2003
- Popescu N., *The EU in Moldova. Settling conflicts in the neighbourhood*, Occasional Paper 60, ISS, Paris, 2005.
- Pugliese G., *Da Bruxelles a New York: prospettive della cooperazione tra Unione europea e Nazioni Unite nel settore della prevenzione e gestione dei conflitti*, in *Europa e politica internazionale: nuovi orizzonti della diplomazia italiana*, Quaderni di studi europei, vol. 2, 2001, p. 47 ss.
- Ramsbotham O., *The new UN peacekeeping: building peace in lands of conflicts after the cold war*, 1997
- Ramsbotham O., Woodhouse T. (ed.), *Encyclopedia of international peacekeeping operations*, 1999
- Reichel S., *Transitional Administrations in former Yugoslavia: A repetition of failures or a necessary learning process towards a universal peace-building tool after ethno-political war?*, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, 2000
- Reuter P., *Introduction to the Law of Treaties*, London – New York, 1995
- Ricci C., *Brevi note sul ruolo del procuratore e sull'esercizio dell'azione penale dinanzi alla Corte penale internazionale*, in *I diritti dell'uomo*, 2004, p. 1355 ss.
- Rikyhe I. J., *The politics and the practice of United Nations Peacekeeping: past, present and future*, 2000
- Romano R., *Comando e controllo delle Forze di pace dell'Ue*, in (a cura di) Ronzitti N., *Le forze di pace dell'Unione europea*, Roma, 2005, p. 113 ss.
- Ronzitti N., *Forza (uso della)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. VII, Torino, 1992, p. 1 ss.
- Ronzitti N., *Comando e controllo nella Carta delle Nazioni Unite*, in N. Ronzitti (a cura di), *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari*, Milano, 1999, p. 31 ss.
- Ronzitti N., *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Torino, 2001
- Ronzitti N., *L'applicabilità del diritto internazionale umanitario*, in N. Ronzitti (a cura di), *Le forze di pace dell'Unione europea*, Roma, 2005, p. 165 ss.
- Roscini M., *L'articolo 17 del Trattato sull'Unione europea e i compiti delle Forze di pace*, in N. Ronzitti (a cura di), *Le forze di pace dell'Unione europea*, Roma, 2005, p. 49 ss.
- Rosa P., *La politica estera e di sicurezza comune*, in S. Fabbrini, F. Morata (a cura di), *L'Unione europea. Le politiche pubbliche*, Bari, 2002, p. 276 ss.

- Rossi A., Tullio F., *Sicurezza europea e gestione costruttiva dei conflitti*, in *Europa Europe*, 2001, n. 2-3, p. 219 ss.
- Rossi L. S., *Le convenzioni fra gli Stati membri dell'Unione europea*, Milano, 2000
- Rossi L. S., *Il "paradosso del metodo intergovernativo". L'equilibrio istituzionale nel Progetto di Trattato-Costituzione*, in L. S. Rossi (a cura di), *Il Progetto di Trattato-Costituzione. Verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Milano, 2004, p. 141.
- Rossi L. S., *En cas de non-ratification ... le destin périlleux du "Traité-Constitution,"* in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2004, pp. 621 ss.
- Sardella B., *Commento all'art. 18 TUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 84-5
- Sbolci L., *Profili procedurali dell'estinzione dei trattati*, Firenze, 2003
- Scannell D., *Financing ESPD military operations*, in *European Foreign Affairs Review*, 2004, p. 529 ss.
- Schmitt B. (ed.), *Effective non-proliferation. The European Union and the 2005 NPT Review Conference*, Chaillot paper 77, ISS, Paris, 2005
- Schweigman D., *The authority of the Security Council under Chapter VII of the UN Charter*, London-Boston, 2001
- Seyerstedt F., *Objective International Personality of Intergovernmental Organizations*, Copenhagen, 1963
- Simma B. (ed.), *The charter of the United Nations. A commentary*, II ed., Oxford, 1994
- Solana J., *Prefazione a N. Gnesotto (a cura di), La politica di sicurezza e difesa dell'UE*, ISS, Paris, 2004
- Spatafora E., *La pena di morte e diritti dell'uomo nell'accordo tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America sull'estradizione*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2004, p. 28 ss.
- Starace V., *Il Consiglio europeo*, in *Tavole rotonde di diritto comunitario promosse da G. Biscottini*, Milano, 1980, p. 230 ss.
- Stessens G., *The EU-US agreements on extradition and mutual legal assistance: how to bridge different approaches*, in G. De Kerchove, A. Weyembergh (ed.), *Sécurité et justice: enjeu de la politique extérieure de l'Union européenne*, Bruxelles, 2003, p. 263 ss.
- Strozzi G., *Il diritto dei trattati*, Torino, 1999
- Stucchi A., *Il conflitto nella ex Jugoslavia*, in G. Sacerdoti (a cura di), *Diritto e istituzioni della Nuova Europa*, Milano, 1995, p. 575 ss.
- Tanca A., *Sulla qualificazione del conflitto nella ex Jugoslavia*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 1993, p. 37 ss.
- Tanzi A., *Il ruolo delle organizzazioni regionali nel dibattito alle Nazioni Unite*, in F. Lattanzi, M. Spinedi (a cura di), *Le organizzazioni regionali e il mantenimento della pace nella prassi di fine XX secolo*, Napoli, 2004, p. 1 ss.
- Tanzi A., *Introduzione al Diritto internazionale contemporaneo*, Padova, 2006
- Tardy T., *EU-UN Cooperation in peacekeeping: a promising relationship in a constrained environment*, in M. Ortega (ed.), *The European Union and the United Nations. Partner in effective multilateralism*, Chaillot paper 78, ISS, Paris, 2005.
- Tizzano A., *La personalità internazionale dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1998, p. 377 ss.
- Tizzano A., *Note in tema di relazioni esterne dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1999, p. 465 ss.
- Tizzano A., *Note in tema di relazioni esterne dell'Unione europea*, in L. Daniele (a cura di), *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, Milano, 2001, p. 57 ss.
- Tizzano A., *Prime note sul Progetto di Costituzione europea*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2003, p. 249 ss.
- Törö C., *The Latest Example of Enhanced Cooperation in the Constitutional Treaty: The Benefits of Flexibility and Differentiation in European Security and Defence Policy Decisions and their Implementation*, in *European Law Journal*, 2005, p. 641 ss.

- Treacher A., *From civilian power to military actor: the EU's reistable transformation*, in *European Foreign Affairs Review*, 2004, p. 49
- Treves T., *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005
- Venturini G., *Aspetti civili del peace-keeping*, in N. Ronzitti (a cura di), *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari*, Milano, 1999, p. 251 ss.
- Venturini G., *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, in *L'Europa di domani: verso l'allargamento dell'Unione* - Atti del convegno di Milano del 15-17 febbraio 2001, Milano, 2002, p. 491 ss.
- Verrilli A., *Il Trattato di Nizza. Testo a confronto dei trattati*, Napoli, 2001
- Vigliar E., *La crisi nei Balcani nell'odierno ordine europeo ed internazionale*, in *La Comunità internazionale*, 1999, p. 13 ss.
- Villani U., "Emergenza umanitaria" e mantenimento della pace, in *Giano*, 1996, p. 140 ss.
- Villani U., *Il ruolo delle organizzazioni regionali per il mantenimento della pace nel sistema dell'ONU*, in *La Comunità internazionale*, 1998, p. 428 ss.
- Villani U., *La politica europea in materia di sicurezza e di difesa e i suoi rapporti con le Nazioni Unite*, in *La Comunità internazionale*, 2004, p. 63 ss.
- Villani U., *I rapporti fra Pesd e sistema ONU*, intervento al Convegno *Verso una nuova politica estera e di difesa europea: nuovi strumenti e nuove prospettive nei rapporti con la NATO e con l'ONU*, Università di Bologna, 29 novembre 2004
- Von Bogdandy A., *The legal case for unity: the European Union as a single organization with a single legal system*, in *Common Market Law Review*, 1999, p. 887 ss.
- Wessel R., *The International Legal Status of the European Union*, in *European Foreign Affairs Review*, 1997, p. 109 ss.
- Wessel R., *The inside looking out: consistency and delimitation in EU external relations*, in *Common Market Law Review*, 2000, p. 1135 ss.
- Wessel R., *The EU as a black widow: Devouring the WEU to give birth to a European Security and Defence Policy*, in V. Kronenberger (ed.), *The EU and the international legal order: discord or harmony?*, The Hague, 2001, p. 405 ss.
- Zanghì C., *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Torino, 2001
- Zarrilli L., *La dissoluzione della ex-Jugoslavia: un tentativo di sintesi*, in E. Dell'Agnese, E. Squarcina (a cura di), *Geopolitiche dei Balcani*, Milano, 2002, p. 71

Fonti di cognizione

- Ferrari Bravo L., Rizzo V. (a cura di), *Codice dell'Unione europea*, Milano, 1994
- Mengozzi P. (a cura di), *Casi e materiali di Diritto Comunitario*, Padova, 1998
- Conetti G., Migliorino L., Scovazzi T. (a cura di), *Testi di base per lo studio del Diritto internazionale*, Milano, 2001
- Tizzano A. (a cura di), *Codice dell'Unione europea*, III ed., Padova, 2002
- Pocar F., Tamburini M. (a cura di), *Norme fondamentali dell'Unione e della Comunità europea*, XI ed., Milano, 2003
- Frigo M., Lang A. (a cura di), *Diritto dell'Unione europea e della comunità internazionale - Casi e Materiali*, Torino, 2005

**INVENTARIO DEGLI
ACCORDI DI POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE DELL'UNIONE EUROPEA**

(al 31 dicembre 2006)

<i>N.</i>	<i>Accordo</i>	<i>Data della firma</i>	<i>Decisione di approvazione</i>	<i>GU</i>
1	Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica federale di Jugoslavia sulle attività della missione di vigilanza dell'Unione europea (EUMM) nella Repubblica federale di Jugoslavia	25.4.2001	2001/352/PESC del 9.4.2001	L 125, 5.5.2001
2	Accordo tra l'Unione europea e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia sulle attività della missione di vigilanza dell'Unione europea (EUMM) nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia	31.8.2001	2001/682/PESC del 30.8.2001	L 241, 11.9.2001
3	Accordo tra l'Unione europea e la Bosnia-Erzegovina relativo alle attività della missione di polizia dell'Unione europea (EUPM) in Bosnia-Erzegovina	4.10.2002	2002/845/PESC del 30.9.2002	L 293, 29.10.2002
4	Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Cipro sulla partecipazione della Repubblica di Cipro alla Missione di polizia dell'Unione europea (EUPM) in Bosnia-Erzegovina (BiH)	10.12.2002	2003/663/PESC del 10.12.2002	L 239, 25.9.2003
5	Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica d'Islanda sulla partecipazione della Repubblica d'Islanda alla Missione di polizia dell'Unione europea (EUPM) in Bosnia-Erzegovina (BiH)	10.12.2002	2003/663/PESC del 10.12.2002	L 239, 25.9.2003
6	Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica ceca sulla partecipazione della Repubblica ceca alla Missione di polizia dell'Unione europea (EUPM) in Bosnia-Erzegovina (BiH)	11.12.2002	2003/663/PESC del 10.12.2002	L 239, 25.9.2003
7	Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Lituania sulla partecipazione della Repubblica di Lituania alla Missione di polizia dell'Unione europea (EUPM) in Bosnia-Erzegovina (BiH)	11.12.2002	2003/663/PESC del 10.12.2002	L 239, 25.9.2003
8	Accordo tra l'Unione europea e il governo della Confederazione svizzera, rappresentato dal dipartimento degli affari esteri federale, sulla partecipazione del governo della Confederazione svizzera, rappresentato dal dipartimento degli affari esteri federale svizzero, alla Missione di polizia dell'Unione europea (EUPM) in Bosnia-Erzegovina (BiH)	11.12.2002	2003/663/PESC del 10.12.2002	L 239, 25.9.2003

N.	Accordo	Data della firma	Decisione di approvazione	GU
9	Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Lettonia sulla partecipazione della Repubblica di Lettonia alla Missione di polizia dell'Unione europea (EUPM) in Bosnia-Erzegovina (BiH)	12.12.2002	2003/663/PESC del 10.12.2002	L 239, 25.9.2003
10	Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica d'Ungheria sulla partecipazione della Repubblica d'Ungheria alla Missione di polizia dell'Unione europea (EUPM) in Bosnia-Erzegovina (BiH)	13.12.2002	2003/663/PESC del 10.12.2002	L 239, 25.9.2003
11	Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Romania sulla partecipazione della Repubblica di Romania alla Missione di polizia dell'Unione europea (EUPM) in Bosnia-Erzegovina (BiH)	16.12.2002	2003/663/PESC del 10.12.2002	L 239, 25.9.2003
12	Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Estonia sulla partecipazione della Repubblica di Estonia alla Missione di polizia dell'Unione europea (EUPM) in Bosnia-Erzegovina (BiH)	18.12.2002	2003/663/PESC del 10.12.2002	L 239, 25.9.2003
13	Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Slovenia sulla partecipazione della Repubblica di Slovenia alla Missione di polizia dell'Unione europea (EUPM) in Bosnia-Erzegovina (BiH)	18.12.2002	2003/663/PESC del 10.12.2002	L 239, 25.9.2003
14	Accordo tra l'Unione europea e il Regno di Norvegia sulla partecipazione del Regno di Norvegia alla Missione di polizia dell'Unione europea (EUPM) in Bosnia-Erzegovina (BiH)	19.12.2002	2003/663/PESC del 10.12.2002	L 239, 25.9.2003
15	Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Turchia sulla partecipazione della Repubblica di Turchia alla Missione di polizia dell'Unione europea (EUPM) in Bosnia-Erzegovina (BiH)	20.12.2002	2003/663/PESC del 10.12.2002	L 239, 25.9.2003
16	Accordo tra l'Unione europea e l'Ucraina sulla partecipazione dell'Ucraina alla Missione di polizia dell'Unione europea (EUPM) in Bosnia-Erzegovina (BiH)	23.12.2002	2003/663/PESC del 10.12.2002	L 239, 25.9.2003
17	Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Bulgaria sulla partecipazione della Repubblica di Bulgaria alla Missione di polizia dell'Unione europea (EUPM) in Bosnia-Erzegovina (BiH)	9.1.2003	2003/663/PESC del 10.12.2002	L 239, 25.9.2003
18	Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Polonia sulla partecipazione della Repubblica di Polonia alla Missione di Polizia dell'Unione europea (EUPM) in Bosnia-Erzegovina (BiH)	24.2.2003	2003/157/PESC del 19.12.2002	L 64, 7.3.2003

N.	Accordo	Data della firma	Decisione di approvazione	GU
19	Accordo tra l'Unione europea e l'Organizzazione del trattato del Nord Atlantico sulla sicurezza delle informazioni	14.3.2003	2003/211/PESC del 24.2.2003	L 80, 27.3.2003
20	Accordo tra l'Unione europea e l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia sullo status delle forze dirette dall'Unione europea (EUF) nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia	21.3.2003	2003/222/PESC del 21.3.2003	L 82, 29.3.2003
21	Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica d'Albania sulle attività della missione di vigilanza dell'Unione europea (EUMM) nella Repubblica d'Albania	28.3.2003	2003/252/PESC del 24.2.2003	L 93, 10.4.2003
22	Accordo tra l'Unione europea e il Regno di Norvegia sulla partecipazione del Regno di Norvegia alle forze dirette dall'Unione europea nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia	17.6.2003	-	Rilevato dal data-base degli accordi internazionali del Consiglio ¹
23	Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica d'Ungheria sulla partecipazione della Repubblica d'Ungheria alle forze dirette dall'Unione europea nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia	18.6.2003	-	Vedi accordo n. 22
24	Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica ceca sulla partecipazione della Repubblica ceca alle forze dirette dall'Unione europea nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia	23.6.2003	2003/650/PESC del 26.5.2003	L 229, 13.9.2003
25	Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica d'Islanda sulla partecipazione della Repubblica d'Islanda alle forze dirette dall'Unione europea nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia	3.7.2003	-	Vedi accordo n. 22
26	Accordo tra l'Unione europea e la Federazione russa sulla partecipazione della Federazione russa alla Missione di polizia dell'Unione europea (EUPM) in Bosnia-Erzegovina (BiH)	24.7.2003	2003/582/PESC del 21.7.2003	L 197, 5.8.2003
27	Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Estonia sulla partecipazione della Repubblica di Estonia alle forze dirette dall'Unione europea (EUF) nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia	28.7.2003	2003/624/PESC del 15.7.2003	L 216, 28.8.2003
28	Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica slovacca sulla partecipazione della Repubblica slovacca alla Missione di polizia dell'Unione europea (EUPM) in Bosnia-Erzegovina (BiH)	31.7.2003	2003/663/PESC del 10.12.2002	L 239, 25.9.2003

¹ Cap. I, § 2., nota 8.

N.	Accordo	Data della firma	Decisione di approvazione	GU
29	Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Slovenia sulla partecipazione della Repubblica di Slovenia alle forze dirette dall'Unione europea nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia	31.7.2003	-	Vedi accordo n. 22
30	Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Turchia sulla partecipazione della Repubblica di Turchia alle forze dirette dall'Unione europea nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia	4.9.2003	2003/662/PESC del 26.5.2003	L 234, 20.9.2003
31	Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Lituania sulla partecipazione della Repubblica di Lituania alle forze dirette dall'Unione europea (EUF) nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia	9.9.2003	2003/661/PESC del 19.5.2003	L 234, 20.9.2003
32	Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Cipro sulla partecipazione della Repubblica di Cipro alla forza dell'Unione europea (EUF) nella Repubblica democratica del Congo	1.10.2003	2003/693/PESC del 22.9.2003	L 253, 7.10.2003
33	Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Polonia sulla partecipazione delle forze armate polacche alle forze dirette dall'Unione europea (EUF) nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia	15.10.2003	2003/781/PESC del 29.9.2003	L 285, 1.11.2003
34	Accordo tra l'Unione europea e il governo della Lettonia sulla partecipazione della Repubblica di Lettonia alle forze dirette dall'Unione europea (EUF) nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia	17.10.2003	2003/832/PESC del 26.5.2003	L 313, 28.11.2003
35	Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica slovacca sulla partecipazione delle forze armate della Repubblica slovacca alle forze dirette dall'Unione europea (EUF) nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia	9.12.2003	2004/61/PESC del 26.5.2003	L 12, 17.1.2004
36	Accordo tra l'Unione europea e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia sullo status e sulle attività della missione di polizia dell'Unione europea nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia (EUPOL "Proxima")	11.12.2003	2004/75/PESC del 11.12.2003	L 16, 23.1.2004
37	Accordo tra l'Unione europea e la Romania sulla partecipazione della Romania alle forze dirette dall'Unione europea (EUF) nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia	7.11.2003	2004/392/PESC del 19.5.2003	L 120, 24.4.2004

N.	Accordo	Data della firma	Decisione di approvazione	GU
38	Accordo tra l'Unione europea e l'Ucraina sulla partecipazione di quest'ultima alla missione di polizia dell'Unione europea nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia (EUPOL Proxima)	8.7.2004	2004/810/PESC del 5.7.2004	L 354, 30.11.2004
39	Accordo tra l'Unione europea e la Confederazione svizzera sulla partecipazione di quest'ultima alla missione di polizia dell'Unione europea nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia (EUPOL Proxima)	14.7.2004	2004/809/PESC del 5.7.2004	L 354, 30.11.2004
40	Accordo tra l'Unione europea e il Regno di Norvegia sulla partecipazione di quest'ultimo alla missione di polizia dell'Unione europea nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia (EUPOL Proxima)	9.9.2004	2004/811/PESC del 5.7.2004	L 354, 30.11.2004
41	Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Turchia sulla partecipazione di quest'ultima alla missione di polizia dell'Unione europea nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia (EUPOL Proxima)	10.9.2004	2004/812/PESC del 19.7.2004	L 354, 30.11.2004
42	Accordo tra la Bosnia-Erzegovina e l'Unione europea sulle procedure di sicurezza per lo scambio di informazioni classificate	5.10.2004	2004/731/CE del 26.7.2004	L 324, 27.10.2004
43	Accordo tra il Regno di Norvegia e l'Unione europea sulle procedure di sicurezza per lo scambio di informazioni classificate	22.11.2004	2004/843/PESC del 26.7.2004	L 362, 2.12.2004
44	Accordo tra l'Unione europea e la Romania che istituisce un quadro per la partecipazione della Romania alle operazioni dell'Unione europea di gestione delle crisi	22.11.2004	2005/191/PESC del 18.10.2004	L 67, 14.3.2005
45	Accordo tra l'Unione europea e la Georgia sullo status e le attività della missione dell'Unione europea sullo Stato di diritto in Georgia, EUJUST THEMIS	3.12.2004	2004/924/PESC del 22.11.2004	L 389, 30.12.2004
46	Accordo tra l'Unione europea e il Regno di Norvegia che istituisce un quadro per la partecipazione del Regno di Norvegia alle operazioni dell'Unione europea di gestione delle crisi	3.12.2004	2005/191/PESC del 18.10.2004	L 67, 14.3.2005

N.	Accordo	Data della firma	Decisione di approvazione	GU
47	Accordo tra l'Unione europea e la Confederazione svizzera sulla partecipazione della Confederazione svizzera all'operazione dell'Unione europea di gestione militare della crisi in Bosnia-Erzegovina (operazione ALTHEA)	22.12.2004	2005/44/PESC del 20.12.2004	L 20, 22.1.2005
48	Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Bulgaria che istituisce un quadro per la partecipazione della Repubblica di Bulgaria alle operazioni dell'Unione europea di gestione delle crisi	24.1.2005	2005/134/PESC del 20.12.2004	L 46, 17.2.2005
49	Accordo tra l'Unione europea e il Regno del Marocco sulla partecipazione del Regno del Marocco all'operazione dell'Unione europea di gestione militare della crisi in Bosnia-Erzegovina (operazione Althea)	1.2.2005	2005/109/PESC del 24.1.2005	L 34, 8.2.2005
50	Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica d'Islanda che istituisce un quadro per la partecipazione della Repubblica d'Islanda alle operazioni dell'Unione europea di gestione delle crisi	21.2.2005	2005/191/PESC del 18.10.2004	L 67, 14.3.2005
51	Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica d'Albania sulla partecipazione della Repubblica d'Albania all'operazione militare dell'Unione europea di gestione della crisi in Bosnia-Erzegovina (operazione ALTHEA)	7.3.2005	2005/199/PESC del 31.1.2005	L 65, 11.3.2005
52	Accordo tra l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia e l'Unione europea sulle procedure di sicurezza per lo scambio di informazioni classificate	25.3.2005	2005/296/PESC del 24.1.2005	L 94, 13.4.2005
53	Accordo tra la Romania e l'Unione europea sulle procedure di sicurezza per lo scambio di informazioni classificate	22.4.2005	2005/364/PESC del 12.4.2005	L 118, 5.5.2005
54	Accordo tra la Repubblica di Bulgaria e l'Unione europea sulle procedure di sicurezza per lo scambio di informazioni classificate	25.4.2005	2005/365/PESC del 14.4.2005	L 118, 5.5.2005
55	Accordo tra l'Unione europea e la Nuova Zelanda sulla partecipazione della Nuova Zelanda all'operazione dell'Unione europea di gestione militare della crisi in Bosnia-Erzegovina (Operazione Althea)	4.5.2005	2005/386/PESC del 14.3.2005	L 127, 20.5.2005

<i>N.</i>	<i>Accordo</i>	<i>Data della firma</i>	<i>Decisione di approvazione</i>	<i>GU</i>
56	Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica argentina sulla partecipazione della Repubblica argentina all'operazione dell'Unione europea di gestione militare della crisi in Bosnia-Erzegovina (Operazione Althea)	9.6.2005	2005/447/PESC del 14.3.2005	L 156, 18.6.2005
57	Accordo tra l'Ucraina e l'Unione europea sulle procedure di sicurezza per lo scambio di informazioni classificate	13.6.2005	2005/481/PESC del 13.6.2005	L 172, 5.7.2005
58	Accordo tra l'Unione europea e l'Ucraina che istituisce un quadro per la partecipazione dell'Ucraina alle operazioni dell'Unione europea di gestione delle crisi	13.6.2005	2005/495/PESC del 13.6.2005	L 182, 13.7.2005
59	Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica del Cile sulla partecipazione della Repubblica del Cile all'operazione militare dell'Unione europea di gestione della crisi in Bosnia-Erzegovina (Operazione ALTHEA)	25.7.2005	2005/593/PESC del 18.7.2005	L 202, 3.8.2005
60	Accordo tra l'unione europea e la Repubblica democratica del Congo sullo status e sulle attività della missione di polizia dell'unione europea nella Repubblica democratica del Congo (EUPOL Kinshasa)	1.9.2005	2005/680/PESC del 12.8.2005	L 256, 1.10.2005
61	Accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e il governo dell'Indonesia sui compiti, lo status, i privilegi e le immunità della missione di vigilanza dell'Unione europea in Aceh (Indonesia) (missione di vigilanza in Aceh — AMM) e del suo personale	3.10.2005	2005/765/PESC del 3.10.2005	L 288, 29.10.2005
62	Accordo tra l'Unione europea e il Canada che istituisce un quadro per la partecipazione del Canada alle operazioni dell'Unione europea di gestione delle crisi	24.11.2005	2005/851/PESC del 21.11.2005	L 315, 1.12.2005
63	Accordo tra l'Unione europea e la Confederazione svizzera sulla partecipazione della Confederazione svizzera alla missione di vigilanza dell'Unione europea in Aceh (Indonesia) (Missione di vigilanza in Aceh — AMM)	22.12.2005	2005/966/PESC del 14.11.2005	L 349, 31.12.2005

<i>N.</i>	<i>Accordo</i>	<i>Data della firma</i>	<i>Decisione di approvazione</i>	<i>GU</i>
64	Scambio di lettere relativo alla proroga dell'accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e il governo dell'Indonesia sui compiti, lo status, i privilegi e le immunità della missione di vigilanza dell'Unione europea in Aceh (Indonesia) (Missione di vigilanza in Aceh — AMM) e del suo personale	13 e 28.2.2006	2006/201/PESC del 27.2.2006	L 71, 10.3.2006
65	Accordo di cooperazione e di assistenza tra la Corte penale internazionale e l'Unione europea	10.4.2006	2006/313/PESC del 10.4.2006	L 115, 28.4.2006
66	Accordo tra la Repubblica di Croazia e l'Unione europea sulle procedure di sicurezza per lo scambio di informazioni classificate	10.4.2006	2006/317/PESC del 10.4.2006	L 116, 29.4.2006
67	Accordo tra l'Unione europea e il governo della Georgia sullo status del rappresentante speciale dell'Unione europea (RSUE) per il Caucaso meridionale e del suo gruppo di supporto in Georgia	12.5.2006	2006/366/PESC del 20.3.2006	L 135, 23.5.2006
68	Accordo tra la Repubblica d'Islanda e l'Unione europea sulle procedure di sicurezza per lo scambio di informazioni classificate	12.6.2006	2006/467/PESC del 21.11.2005	L 184, 6.7.2006
69	Scambio di lettere relativo alla proroga dell'accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e il governo dell'Indonesia sui compiti, lo status, i privilegi e le immunità della missione di vigilanza dell'Unione europea in Aceh (Indonesia) (missione di vigilanza in Aceh — AMM) e del suo personale	5.5 e 14.6.2006	2006/448/PESC del 7.6.2006	L 176, 30.6.2006
70	Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica gabonese sullo status delle forze dirette dall'Unione europea nella Repubblica gabonese	16.6.2006	2006/475/PESC del 12.6.2006	L 187, 8.7.2006
71	Accordo tra l'Unione europea e l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia sulla partecipazione dell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia all'operazione militare dell'Unione europea di gestione della crisi in Bosnia-Erzegovina (operazione ALTHEA)	30.6.2006	2006/477/PESC del 30.6.2006	L 188, 11.7.2006, rettificato in L 203, 26.7.2006
72	Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Turchia che istituisce un quadro per la partecipazione della Repubblica di Turchia alle operazioni dell'Unione europea di gestione delle crisi	29.6.2006	2006/482/PESC del 10.4.2006	L 189, 12.7.2006

<i>N.</i>	<i>Accordo</i>	<i>Data della firma</i>	<i>Decisione di approvazione</i>	<i>GU</i>
73	Scambio di lettere relativo alla proroga dell'accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e il governo dell'Indonesia sui compiti, lo status, i privilegi e le immunità della missione di vigilanza dell'Unione europea in Aceh (Indonesia) (missione di vigilanza in Aceh — AMM) e del suo personale	21.7.2006 e 15.9.2006	2006/666/PESC del 15.9.2006	L 273, 4.10.2006
74	Accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e il governo della Confederazione svizzera sulla partecipazione della Confederazione svizzera all'operazione militare dell'Unione europea a sostegno della missione di osservazione delle Nazioni Unite nella Repubblica democratica del Congo (MONUC) durante il processo elettorale (operazione EUFOR RD Congo)	10.6.2006 e pari data	2006/676/PESC del 10.8.2006	L 276, 7.10.2006

INDICE DEI DOCUMENTI CITATI

TRATTATI RELATIVI ALL'UNIONE EUROPEA - TRATTATI CONCLUSI DALL'UNIONE EUROPEA - *MEMORANDUM D'INTESA*; DICHIARAZIONI COMUNI; ACCORDI CONCLUSI TRA GLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA - *ATTI DELL'UNIONE EUROPEA (Atti del Consiglio europeo; Strategie comuni; Azioni comuni; Posizioni comuni; Decisioni del Consiglio; Regolamenti; Accordi Interistituzionali; Altri atti; Comunicati stampa delle sedute del Consiglio dei ministri; Comunicazioni della Commissione; Comunicati dell'Alto Rappresentante PESC e documenti del Segretariato)* - GIURISPRUDENZA DELL'UNIONE EUROPEA (*Sentenze della Corte di giustizia delle CE; Ordinanze; Cause pendenti; Conclusioni degli Avvocati generali*) - ALTRI DOCUMENTI (*Accordi internazionali; Pronunce della Corte internazionale di giustizia; Atti delle Nazioni Unite; Altri documenti*).

TRATTATI RELATIVI ALL'UNIONE EUROPEA

- Atto Unico Europeo, firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 e all'Aja il 28 febbraio 1986 (GU L 169, 29.6.1987)
- Trattato sull'Unione Europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 (GU C 191, 29.7.1992)
- Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione Europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, firmato ad Amsterdam il 2 ottobre 2007 (GU C 340, 10.11.1997)
- Trattato di Nizza che modifica il Trattato sull'Unione Europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, firmato a Nizza il 26 febbraio 2001 (GU C 80, 10.3.2001)
- Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29 ottobre 2004 (GU C 310, 16.12.2004).

TRATTATI CONCLUSI DALL'UNIONE EUROPEA¹

- Accordo di partenariato e cooperazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da un lato, e la Georgia, dall'altro e relativa decisione di approvazione (GU L 205, 4.8.1999).
- Accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000 (GU L 317, 15.12.2000).
- Accordo sull'extradizione tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America del 25 giugno 2003 e Accordo sulla mutua assistenza giudiziaria tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America concluso in pari data (GU L 181, 19.7.2003).
- Accordo tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America sul trattamento e sul trasferimento dei dati del codice di prenotazione (Passenger Name Record, PNR) da parte dei vettori aerei al dipartimento della Sicurezza interna degli Stati Uniti del 19 ottobre 2006 (GU L 298, 27.10.2006).
- Accordo tra l'Unione europea e la repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sull'applicazione di talune disposizioni della convenzione del 29 maggio 2000 relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea e del relativo protocollo del 2001 del 19 dicembre 2003 (GU L 26, 29.1.2004)
- Accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen [Decisione 2004/849/CE del Consiglio del 24 ottobre 2004 (GU L 368, 15.12.2004) e Decisione 2004/860/CE del Consiglio del 25 ottobre 2004 (GU L 370, 17.12.2004)]

¹ Esclusi gli accordi internazionali del secondo pilastro (v. Inventario degli accordi di politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea).

- Scambio di lettere tra l'Unione europea e il Libano sulla lotta al terrorismo del 17 giugno 2002 (v. *data-base* degli accordi internazionali dell'Unione europea)²

MEMORANDUM D'INTESA

- *Memorandum of Understanding on the Monitor Mission to Yugoslavia* del 13 luglio 1991, concluso con Slovenia, Croazia e le autorità federali della Jugoslavia (in *La Comunità internazionale*, 1992, p. 31 ss)
- *Memorandum* sulla missione di osservazione in Jugoslavia del 1 settembre 1991, concluso con la Croazia
- *Memorandum of Understanding on monitoring activities in Bosnia-Herzegovina* del 1 ottobre 1991, concluso con la Bosnia-Erzegovina (in *La Comunità internazionale*, 1992, p. 36 ss.).
- *Agreement on prolongation and extension of activities of the Monitor Mission to Yugoslavia* del 14 ottobre 1991, concluso con i rappresentanti delle autorità federali e delle cinque repubbliche jugoslave (in *La Comunità internazionale*, 1992, p. 43-4 ss.)
- *Memorandum* sulla missione di osservazione in Jugoslavia del 18 settembre 1992, concluso con la Bulgaria
- *Memorandum* del 21 dicembre 1992, concluso con l'Albania
- Protocollo sulla missione di osservazione in Jugoslavia del 4 ottobre 1991, concluso con l'Ungheria (in *La Comunità internazionale*, 1992, p. 42-3.)
- *Memorandum* sulle operazioni di dogana necessarie all'applicazione delle sanzioni internazionali contro la Repubblica Federale di Jugoslavia, conclusi nel 1992 con Ungheria, Bulgaria, Romania, Macedonia, Croazia, Ucraina e Albania
- *Agreement* "Relazioni tra UE e UEO", pubblicato nelle Conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 29/10/1993 e come Documento n. 1412 dell'8/4/1994 dell'Assemblea dell'Unione dell'Europa Occidentale (testo in [a cura di] Ferrari Bravo L. – Rizzo V., *Codice dell'Unione europea*, Milano, 1994, p. 749).
- Scambio di lettere tra l'Unione europea, da un lato, e il Regno di Norvegia, la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia, dall'altro, sulla procedura di informazione e di consultazione per l'adozione di talune decisioni e di altre misure da prendere durante il periodo che precede l'adesione (GU 399, 29.8.1994)
- *Memorandum of understanding on the European Administration of Mostar* del 5 luglio 1994 (testo al link <http://law.gonzaga.edu/library/ceedocs/bosnia/mostar94.htm>)

DICHIARAZIONI COMUNI

- EU-NATO Declaration on ESDP (cd. Accordo di Berlino plus), Bruxelles, 16 dicembre 2002 (testo al link <http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-142e.htm>.)
- Dichiarazione congiunta sulla cooperazione nella gestione delle crisi, New York, 24 settembre 2003 (testo al link http://www.europa-eu-un.org/articles/it/article_2768_it.htm)

ACCORDI CONCLUSI TRA GLI STATI MEMBRI DELL'UNIONE EUROPEA

- Convenzione del 29 maggio 2000 relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea (GU C 197 del 12.7.2000) e relativo Protocollo del 16 ottobre 2001 (GU C 326, 21.11.2001)
- Accordo tra gli Stati membri dell'Unione europea relativo allo statuto dei militari e del personale civile distaccati presso le istituzioni dell'Unione europea, dei quartieri generali e delle forze che potrebbero essere messi a disposizione dell'Unione europea nell'ambito della preparazione e dell'esecuzione dei compiti di cui all'articolo 17, paragrafo 2 del trattato sull'Unione europea, comprese le esercitazioni, nonché dei militari e del personale civile degli Stati membri messi a disposizione dell'Unione europea per essere impiegati in tale ambito (SOFA UE) (2003/C 321/02) del 17 novembre 2003 (GU C 321, 31.12.2003)

² Cap. I, § 2., nota 8.

- Accordo tra gli Stati membri dell'Unione europea relativo alle richieste di indennizzo presentate da uno Stato membro nei confronti di un altro Stato membro per danni causati ai beni di sua proprietà o da esso utilizzati o gestiti o nel caso in cui un militare o un membro del personale civile dei suoi servizi abbia subito ferite o sia deceduto nell'ambito di un'operazione dell'UE di gestione delle crisi (2004/C 116/01) del 28 aprile 2004 (GU C 116, 30.4.2004)

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

Atti del Consiglio europeo

- Conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 21 settembre 2001 (testo al [link](http://europa.eu/european_council/conclusions/index_it.htm) http://europa.eu/european_council/conclusions/index_it.htm)
- Conclusioni del Consiglio europeo di Gand dell'ottobre 2001 (*infra*)
- Conclusioni del Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001 (*infra*)
- Documento "Un'Europa sicura in un mondo migliore - Strategia europea in materia di sicurezza", approvato dal Consiglio europeo di Bruxelles del 12 dicembre 2003 (testo al [link](http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=266&lang=it&mode=g) http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=266&lang=it&mode=g.)
- "Strategia europea contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa", approvata dal Consiglio europeo di Bruxelles del 12 dicembre 2003 (testo al [link](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st15708.en03.pdf) <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st15708.en03.pdf>).

Strategie comuni

- Strategia comune 2000/458/PESC del Consiglio europeo sulla regione mediterranea (GU L 183, 22.7.2000)

Azioni comuni

- Azione comune 94/790/PESC, del Consiglio, del 12 dicembre 1994, relativa all'azione comune, adottata dal Consiglio in base all'articolo J.3 del trattato sull'Unione europea, per proseguire l'azione di sostegno all'amministrazione della città di Mostar da parte dell'Unione europea (GU L 326, 17.12.1994).
- Azione comune del 25 marzo 1996 adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo J.3 del trattato sull'Unione europea in relazione alla nomina di un inviato speciale per la regione dei Grandi laghi in Africa [96/250/PESC] (GU L 87, 4.4.1996)
- Azione comune del 15 luglio 1996 adottata dal Consiglio sulla base dell'articolo J.3 del trattato sull'Unione europea relativa alla nomina di un inviato speciale dell'Unione europea nella città di Mostar [96/442/PESC] (GU L 185, 24.7.1996)
- Azione comune del 25 novembre 1996 adottata dal Consiglio in base all'articolo J.3 del trattato sull'Unione europea in relazione alla nomina di un inviato speciale dell'UE per il processo di pace in Medio Oriente [96/676/PESC] (GU L 315, 4.12.1996)
- Azione comune, dell'8 giugno 1998, adottata dal Consiglio in base all'articolo J.3 del trattato sull'Unione europea relativa alla nomina di un rappresentante speciale dell'UE per la Repubblica federale di Jugoslavia (RFI) [98/375/PESC] (GU L 165, 10.6.98).
- Azione comune del Consiglio, del 22 dicembre 2000, relativa alla Missione di vigilanza dell'Unione europea [2000/811/PESC] (GU L 328, 23.12.2000)
- Azione comune del Consiglio, dell'11 marzo 2002, relativa alla missione di polizia dell'Unione europea [2002/210/PESC] (GU L 70, 13.3.2002)
- Azione comune del Consiglio del 12 luglio 2002 sul contributo dell'Unione europea alla lotta contro l'accumulazione e la diffusione destabilizzanti di armi portatili e di armi leggere e che abroga l'azione comune 1999/34/PESC [2002/589/PESC] (GU L 191, 19.7.2002)
- Azione comune 2003/92/PESC del Consiglio, del 27 gennaio 2003, relativa all'operazione militare dell'Unione europea nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia (GU L 34, 11.2.2003)

- Azione comune 2003/423/PESC del Consiglio, del 5 giugno 2003, relativa all'operazione militare dell'Unione europea nella Repubblica democratica del Congo (GU L 143, 11.6.2003)
- Azione comune 2003/872/PESC del Consiglio, dell'8 dicembre 2003, che proroga e modifica il mandato del rappresentante speciale dell'Unione europea per il Caucaso meridionale (GU L 326, 13.12.2003)
- Azione comune 2003/496/PESC del Consiglio, del 7 luglio 2003, relativa alla nomina di un rappresentante speciale dell'UE per il Caucaso meridionale (GU L 169, 8.7.2003).
- Azione comune 2004/523/PESC del Consiglio, del 28 giugno 2004, relativa alla missione dell'Unione europea sullo stato di diritto in Georgia, EUJUST THEMIS (GU L 228, 29.6.2004)
- Azione comune 2004/551/PESC del Consiglio del 12 luglio 2004, relativa alla creazione dell'Agenzia europea per la difesa (GU L 245, 17.7.2004)
- Azione comune 2004/570/PESC del Consiglio, del 12 luglio 2004, relativa all'operazione militare dell'Unione europea in Bosnia-Erzegovina (GU L 252, 28.7.2004)
- Azione comune 2005/190/PESC del Consiglio, del 7 marzo 2005, relativa alla missione integrata dell'Unione europea sullo stato di diritto per l'Iraq, EUJUST LEX (GU L 62, 9.3.2005)
- Azione comune 2005/330/PESC del 26 aprile 2005 che modifica il mandato del rappresentante speciale dell'Unione europea per il Caucaso meridionale (GU L 106, 27.4.2005)
- Azione comune 2005/355/PESC del Consiglio, del 2 maggio 2005, relativa alla missione di consulenza e di assistenza dell'Unione europea per la riforma del settore della sicurezza nella Repubblica democratica del Congo (RDC) (GU L 112, 3.5.2005)
- Azione comune 2005/556/PESC del Consiglio, del 18 luglio 2005, relativa alla nomina di un Rappresentante speciale dell'Unione europea per il Sudan (GU L 188, 20.7.2005)
- Azione comune 2005/557/PESC del Consiglio, del 18 luglio 2005, concernente l'azione di sostegno civile-militare dell'Unione europea alla missione dell'Unione africana nella regione sudanese del Darfur (GU L 188, 20.7.2005)
- Azione comune 2005/582/PESC del Consiglio, del 28 luglio 2005, che modifica e proroga il mandato del rappresentante speciale dell'Unione europea per il Caucaso meridionale (GU L 199, 29.7.2005)
- Azione comune 2005/643/PESC del Consiglio, del 9 settembre 2005, sulla missione di vigilanza in Aceh (Indonesia) dell'Unione europea (Missione di vigilanza in Aceh — AMM) (GU L 234, 10.9.2005).
- Azione comune 2005/797/PESC del Consiglio, del 14 novembre 2005, sulla missione di polizia dell'Unione europea per i territori palestinesi (GU L 300, 17.11.2005)
- Azione comune 2005/826/PESC del Consiglio, del 24 novembre 2005, relativa all'istituzione di un gruppo di consulenza dell'UE in materia di polizia (EUPAT) nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia (FYROM) (GU L 307, 25.11.2005)
- Azione comune 2005/889/PESC del Consiglio, del 12 dicembre 2005, che istituisce una missione dell'Unione europea di assistenza alle frontiere per il valico di Rafah (EU BAM Rafah) (GU L 327, 14.12.2005)
- Azione comune 2006/49/PESC del Consiglio, del 30 gennaio 2006, relativa alla nomina del rappresentante speciale dell'Unione europea in Bosnia-Erzegovina (GU L 26, 31.1.2006)
- Azione comune 2006/121/PESC del Consiglio, del 20 febbraio 2006, che nomina il rappresentante speciale dell'Unione europea per il Caucaso meridionale (GU L 49, 21.2.2006)
- Azione comune 2006/319/PESC del Consiglio del 27 aprile 2006 relativa all'operazione militare dell'Unione europea a sostegno della missione di osservazione delle Nazioni Unite nella Repubblica democratica del Congo (MONUC) durante il processo elettorale (GU L 116, 29.4.2006).

Posizioni comuni

- Posizione comune del Consiglio, dell'11 giugno 2001, sulla Corte penale internazionale (2001/443/PESC) [GU L 155, 12.6.2001]

- Posizione comune del Consiglio, del 20 giugno 2002, che modifica la posizione comune 2001/443/PESC sulla Corte penale internazionale (2002/474/PESC) [GU L 164, 22.6.2002]
- Posizione comune 2003/444/PESC del Consiglio del 16 giugno 2003 sulla Corte penale internazionale (GU L 150, 18.6.2003)

Decisioni del Consiglio

- Decisione del Consiglio dei ministri del 18 aprile 1994 relativa alla nomina dell'Amministratore europeo nella città di Mostar
- Decisione del Consiglio dei ministri del 25 marzo 1996 relativa alla nomina dell'Amministratore europeo nella città di Mostar
- Decisione del Consiglio, del 19 marzo 2001, che adotta le norme di sicurezza del Consiglio (2001/264/CE) [GU L 101, 11.4.2001]
- Decisione del Consiglio 2002/187/GAI del 28 febbraio 2002, che istituisce l'Eurojust per rafforzare la lotta contro le forme gravi di criminalità (GU L 63, 6.3.2002).
- Decisione 2004/197/PESC del Consiglio del 23 febbraio 2004 relativa all'istituzione di un meccanismo per amministrare il finanziamento dei costi comuni delle operazioni dell'Unione europea che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa (GU L 63, 28.2.2004)
- Decisione del Consiglio del 22 marzo 2004 relativa all'adozione del suo regolamento interno (GU L 106, 15.4.2004)
- Decisione 2004/833/PESC, che attua l'azione comune 2002/589/PESC in vista di un contributo dell'Unione europea all'Ecowas nel quadro della moratoria sulle armi leggere e di piccolo calibro (GU L 359, 4.12.2004)
- Decisione 2006/366/PESC del Consiglio, del 20 marzo 2006, relativa alla conclusione dell'accordo tra l'Unione europea e il governo della Georgia sullo status del rappresentante speciale dell'Unione europea (RSUE) per il Caucaso meridionale e del suo gruppo di supporto in Georgia (GU L 135, 23.5.2006)
- Decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo (2002/475/GAI) [GU L 164, 22.6.2002]

Regolamenti

- Regolamento (CE) 1257/96 del Consiglio, del 20 giugno 1996, relativo all'aiuto umanitario (GU L 163, 2.7.1996)
- Regolamento (CE) n. 382/2001 del Consiglio, del 26 febbraio 2001, relativo all'attuazione di progetti destinati a promuovere la cooperazione e le relazioni commerciali tra l'Unione europea e i paesi industrializzati dell'America settentrionale, dell'Estremo oriente e dell'Australasia e che abroga il regolamento (CE) n. 1035/1999 (GU L 57, 27.2.2001)

Accordi Interistituzionali

- Accordo Interistituzionale, del 6 maggio 1999, tra il Parlamento Europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio (GU C 172, 18.6.1999)

Altri atti

- Relazione Speciale n. 2/96 sui conti dell'amministratore e sull'amministrazione di Mostar da parte dell'Unione europea (AMUE) corredata delle risposte della Commissione e dell'amministratore di Mostar (GU C 287, 30.9.1996)

Comunicati Stampa delle sedute del Consiglio dei ministri

- 2331^a sessione del Consiglio Affari generali del 26-27 febbraio 2001 (doc. 6506/01 [Presse 61])
- Sessione straordinaria del Consiglio Giustizia, Affari Interni e Protezione civile del 20 settembre 2001 (doc. 12019/01 [Presse 327]).

- 2449^a sessione del Consiglio Affari generali e relazioni esterne del 30 settembre 2002 (doc. 12067/02 [Presse 276])
- 2548^a Sessione del Consiglio “Giustizia e Affari Interni” del 27 e 28 novembre 2003 (doc. 14995/03 [Presse 334])
- 2562^a sessione del Consiglio Affari generali del 23 febbraio 2004 (doc. 6291/04 [Presse 48])
- 2590^a sessione del Consiglio Affari generali e relazioni esterne del 14 giugno 2004 (doc. 10189/04 [Presse 195])
- 2604^a sessione del Consiglio Affari generali e relazioni esterne del 13 settembre 2004 (doc. 12068/04 [Presse 251])
- 2656^a sessione del Consiglio Affari generali e relazioni esterne del 25 aprile 2005 (doc. 8035/05 [Presse 86])

Comunicazioni della Commissione

- Comunicazione della Commissione sulla prevenzione dei conflitti, 11 aprile 2001 [COM(2001) 211 definitivo]
- Comunicazione della Commissione “L’Unione europea e la soluzione dei conflitti in Africa: processo di pace, prevenzione dei conflitti ed altre azioni connesse”, 6 marzo 1996 [doc. SEC(96) 3321 DEF.]
- Comunicazione della Commissione in materia di assistenza e monitoraggio delle elezioni da parte dell’UE, 11 aprile 2000 [COM(2000) 191 definitivo]
- Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo “Un partenariato rafforzato tra l’Unione europea e l’America Latina”, 8 dicembre 2005 [COM (2005) 636 def.]
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament financing of civilian crisis management operations, November 28 2001 [COM(2001) 647 final]

Comunicati dell’Alto Rappresentante PESC e documenti del Segretariato

- Dichiarazione della Presidenza a nome dell’Unione Europea su Mostar del 14 febbraio 1996 (doc. 4713/96)
- Comunicato Javier Solana, *EU High Representative for the CFSP, welcomes the launch of the EU mission to support the Georgian justice system*, 30 giugno 2004 (doc. S0181/04)
- Documento *EU Special Representatives (EUSRs) - A voice and face of the EU in crucial areas*, Segretariato del Consiglio, giugno 2005
(www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EUSRs.pdf)
- *ESPD Newsletter*, Issue 1, December 2005
(http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1090&lang=EN&mode=g)
- *ESPD Newsletter*, Issue 2, June 2006 (*supra*)
- *ESPD Newsletter*, Issue 3, January 2007 (*supra*)

GIURISPRUDENZA DELL’UNIONE EUROPEA

Sentenze della Corte di giustizia delle CE

- Sentenza della Corte del 31 marzo 1971, Commissione delle Comunità europee contro Consiglio delle Comunità europee, Causa C-22/70 (in Raccolta 1971, p. 263)
- Sentenza della Corte del 9 agosto 1994, Repubblica francese c. Commissione delle Comunità europee, Causa C-327/91 (in Raccolta 1994, p. 3666)
- Sentenza della Corte del 9 agosto 1994, Repubblica francese c. Commissione delle Comunità europee, Causa C-327/91 (in Raccolta 1994, p. 3641)
- Sentenza della Corte del 12 maggio 1998, Commissione delle Comunità europee contro Consiglio delle Comunità europee, Causa C-170/96 (in Raccolta 1998, p. 2763)
- Sentenza della Corte del 16 giugno 1998, Hermès International/FHT Marketing Choice, Causa C-53/96 (in Raccolta 1998, p. 3603)

Ordinanze

- Ordinanza della Corte del 10 maggio 1990, *Maclaine Watson & Co Ltd contro Consiglio delle Comunità europee e Commissione delle Comunità europee*, cancellazione dal ruolo, Causa C-241/87 (in *Raccolta* 1990, p. 1797)

Cause pendenti

- Ricorso della Commissione delle Comunità europee contro il Consiglio dell'Unione europea, proposto il 21 febbraio 2005, Causa C-91/05 (in *GU C* 115, 14.5.2005)

Conclusioni degli Avvocati generali

- Conclusioni dell'avvocato generale Darmon nella Causa C-241/87 (*Maclaine Watson & Co Ltd contro Consiglio delle Comunità europee e Commissione delle Comunità europee*)
- Conclusioni dell'avvocato generale Tesauro nella Causa C-327/91 (*Repubblica francese c. Commissione delle Comunità europee*), presentate il 16 dicembre 1993 (in *Raccolta* 1994, p. 3643)
- Conclusioni dell'avvocato generale Tesauro nella Causa C-53/96 (*Hermès International/FHT Marketing Choice*), presentate il 13 novembre 1997
- Conclusioni dell'avvocato generale Cosmas nelle Cause riunite C-300/98 (*Parfums Christian Dior SA c. Tuk Consultancy BV*) e C-392/98 (*Assco Gerüste GmbH e R.van Dijk c. Wilhelm Layher GmbH & Co KG e Layher BV*), presentate il 11 luglio 2000
- Conclusioni dell'avvocato generale Alber nella Causa C-233/02 (*Repubblica francese c. Commissione*), presentate il 25 settembre 2003

ALTRI DOCUMENTI

Accordi internazionali

- Convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche, adottata a Vienna il 18 aprile 1961 ed entrata in vigore il 24 aprile 1964
(<http://untreaty.un.org/sample/EnglishInternetBible/partI/chapterIII/treaty3.asp>)
- Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati conclusi tra Stati, adottata a Vienna il 23 maggio 1969 ed entrata in vigore il 27 gennaio 1980
(<http://untreaty.un.org/sample/EnglishInternetBible/partI/chapterXXIII/treaty1.asp>)
- Convenzione di Vienna del 1986 sul diritto dei trattati conclusi fra Stati ed organizzazioni internazionali e fra organizzazioni internazionali, adottata a Vienna il 20 marzo 1986
(<http://untreaty.un.org/sample/EnglishInternetBible/partI/chapterXXIII/treaty3.asp>)
- *Interim Agreement on West Bank and Gaza Strip* (cd. accordi di Oslo II), firmato a Washington il 28 settembre 1995 (<http://www.state.gov/p/nea/rls/22678.htm>)
- *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina* (cd. Accordo di Dayton), firmato a Dayton il 10 novembre 1995 (in *I.L.M.* 1996, p. 170 ss.)
- Statuto di Roma sulla Corte Penale Internazionale, adottato a Roma il 17 luglio 1998 ed entrato in vigore il 1 luglio 2002
([http://www.un.org/law/icc/statute/english/rome_statute\(e\).pdf](http://www.un.org/law/icc/statute/english/rome_statute(e).pdf))
- Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati per atti internazionalmente illeciti, adottato dalla Commissione del diritto internazionale il 3 agosto 2001 in seconda lettura e fatto proprio dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la risoluzione 59/35 del 2 Dicembre 2004
(http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/9_6_2001.pdf)
- Memorandum d'intesa tra il governo della Repubblica di Indonesia e il Movimento per l'Aceh libero (GAM), firmato a Helsinki il 15 agosto 2005 (testo al [link](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/MoU_Aceh.pdf) http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/MoU_Aceh.pdf)

Pronunce della Corte internazionale di giustizia

- Parere sul risarcimento dei danni subiti al servizio delle Nazioni Unite (in *Recueil* 1949, p. 178)
- Parere sulla legittimità delle Nazioni Unite di istituire un tribunale amministrativo (in *Recueil* 1954, p. 57 ss.)
- Parere relativo alle spese delle nazioni Unite per le forze di emergenza (in *Recueil* 1962, p. 167 ss.)
- Sentenza del 24 maggio 1980, Stati Uniti v. Iran (*Recueil* 1980, p. 3 ss.)
- Parere di interpretazione dell'accordo del 25 marzo 1951 tra Organizzazione mondiale della sanità e l'Egitto (in *Recueil* 1980, p. 90 ss.).

Atti delle Nazioni Unite

- *Model status-of-forces agreement for peace-keeping operations Report of Secretary-General*, in *Report of Secretary-General*, UN doc A/45/594, del 9 ottobre 1990
- *Model agreement between the United Nations and Member States contributing personnel and equipment to United Nations peace-keeping operations*, in *Report of Secretary-General*, UN doc A/46/185, del 23 maggio 1991
- Risoluzione n. 1373 (2001) del 28 settembre 2001 del Consiglio di Sicurezza sullo scambio di informazioni sui gruppi terroristici e la consultazione reciproca sui metodi impiegati nella lotta al terrorismo (<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/43/PDF/N0155743.pdf?OpenElement>)
- *Report* della 55ª sessione della Commissione di diritto internazionale – II rapporto del relatore speciale sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, 2 aprile 2004 (doc. A/CN.4/541).
- *Report* della 58ª sessione della Commissione di diritto internazionale – IV rapporto del relatore speciale sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali, 20 aprile 2006 (doc. A/CN.4/564/Add.2)

Altri documenti

- Costituzione della Federazione di Bosnia e Erzegovina (in I.L.M., 1994, p. 740)